

Ciudades intermedias y sustentabilidad urbana en Paraguay

FABRICIO VÁZQUEZ

1. Introducción

La expansión y crecimiento de las zonas urbanas se ha convertido en un fenómeno social, económico y ambiental de relevancia, tanto para las grandes metrópolis como para aquellos centros urbanos más pequeños que también experimentan procesos de emergencia y expansión.

De esta forma, la aceleración de los procesos de urbanización en el mundo y en la región ya no son concebidos como fenómenos meramente demográficos, arquitectónicos-urbanísticos, sociales o económicos, sino que son integrados en una perspectiva más holística desde el desarrollo sustentable. Ya no se trata solamente de crecer, sino de asegurar que dicho crecimiento genere desarrollo y que este último sea coherente con el entorno físico deseado por sus actores y funcional a las actividades productivas. El paradigma del crecimiento urbano por el tamaño de la ciudad o de su población cede lugar al de la calidad de vida urbana, con indicadores

propios de gestión ambiental, sostenibilidad fiscal y gobernabilidad.

En América Latina las ciudades no solo presentan fuertes niveles de segregación y fragmentación, sino también un elevado consumo de recursos naturales, a veces con graves impactos de contaminación, como resultado del crecimiento espontáneo o, en el mejor de los casos, escasamente planificado. Por este motivo es pertinente la reflexión en torno a los modelos de ocupación urbana que aseguren niveles aceptables de sustentabilidad.

Las principales dificultades en la organización y funcionamiento de las zonas urbanas son las marcadas debilidades de planificación y anticipación de los Estados y de las unidades administrativas inferiores, así como la aceleración de los flujos migratorios hacia las zonas urbanas a consecuencia de transformaciones en las estructuras agrarias de varios países. Ciudades como México, Caracas, San Paulo, Buenos Aires y Santiago se han convertido en referencia tanto de la problemática urbana así

como de diversas estrategias e instrumentos de gestión ambiental y urbana.

Este capítulo presenta la problemática del incremento de la población urbana en Paraguay desde la emergencia de centros urbanos no tradicionales, de menor porte pero que en conjunto representan una nueva manifestación urbana paraguaya, frenando por un lado la migración histórica hacia las pocas ciudades y generando dinamismo urbano que en cierta forma reequilibra el sistema de ciudades, tradicionalmente centrado en Asunción. A estas ciudades denominamos genéricamente *ciudades intermedias*.

Las ciudades intermedias paraguayas se convierten en nuevos espacios de vida y dispositivos logísticos que reconfiguran el territorio, así como las relaciones sociales, políticas y económicas entre las regiones. Este capítulo tiene como objetivo analizar el sistema urbano paraguayo y el nuevo rol de las ciudades intermedias como espacios favorables para un desarrollo urbano sustentable, así como comprender cómo surgen, cuáles son sus características principales y cómo se interrelacionan con los recursos naturales, para finalmente proponer un sistema de organización urbano más equilibrado y sustentable.

El surgimiento de las ciudades intermedias representa una modificación relevante y positiva del esquema de los asentamientos humanos en el Paraguay, al descentralizar y diversificar el poder, los servicios y las infraestructuras en diferentes regiones del país, reduciendo la dependencia histórica de Asunción como capital administrativa y proveedora de bienes y servicios.

El capítulo inicia con un análisis breve de los procesos de urbanización en América Latina y las particularidades de Paraguay. Posteriormente se discute la definición de ciudad y se analiza el rol de las mismas en el equilibrio

territorial del país, para luego presentar los problemas, paradojas y desafíos de las ciudades intermedias paraguayas para convertirse en espacios urbanos sustentables. Finalmente se indican las directrices generales de políticas públicas para afirmar las ciudades intermedias dentro de un esquema más organizado y funcional, tanto del sistema de ciudades como del ordenamiento territorial general del país.

2. La urbanización como fenómeno estructurante en la demografía, la economía y el ambiente

2.1 LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En las últimas cuatro décadas América Latina y el Caribe han experimentado una transición demográfica muy intensa, caracterizada por el aumento sostenido de la población urbana, como resultado de procesos de recomposición económica y social. La población urbana de la región pasó de casi 70 millones en 1950 a más de 470 millones de habitantes en 2010, con proyecciones para 2050 de más de 680 millones de personas viviendo en ciudades. A mediados de la década de 2000 el 75% de la población de América Latina vivía en ciudades, lo que la convertía en la región del mundo más urbanizada.

Las principales causas del rápido aumento de la población urbana pueden ser resumidas en cinco factores principales:

- El crecimiento natural de la población que en solo 20 años, entre 1950 y 1970, casi se duplicó, pasando de 167 millones a 287 millones de personas.
- El mantenimiento de las estructuras agrarias concentradoras de la tierra, así como la

cantidad y calidad de servicios e infraestructuras insuficientes de las zonas rurales.

- En algunos países la población rural estaba amenazada por conflictos civiles o por desastres naturales.
- La industrialización y específicamente la política de sustitución de importaciones demandó nuevos puestos de trabajo en las ciudades.
- La diversificación y mejoramiento de la calidad del transporte y las comunicaciones facilitaron y aceleraron la movilidad de la población.

Sin embargo, no todas las zonas urbanas latinoamericanas se comportaron de igual forma. Mientras algunas crecían de forma acelerada y sostenida, otras lo hacían de manera moderada y más lenta, como resultado de procesos internos condicionados por la situación política y geográfica de cada país. La CEPAL clasificaba en el año 2000 los países de América Latina en cuatro grupos, según su crecimiento urbano:

- *En Transición urbana avanzada*, con más del 80% de población urbana. Uruguay, Venezuela, Chile y Argentina lideran este grupo.
- *En Plena transición urbana*, con más del 70% de población urbana, con Brasil, México y Colombia como principales representantes.
- *En Transición urbana moderada*, con porcentajes superiores al 55% de población urbana. En este grupo de países se encuentran el Paraguay, Ecuador y Panamá, entre otros.
- *En Transición urbana rezagada*, los de menos del 55% de población urbana, con Costa Rica, Honduras y Guatemala como líderes del grupo.

En casi todos los países la migración desde las zonas rurales hacia las ciudades fue el factor principal del incremento de la población urbana. Las ciudades representaron en las décadas pasadas un espacio de acceso privilegiado a bienes y servicios, favorecidos en gran parte por fuertes inversiones en infraestructuras. Varias ciudades, principalmente las capitales de los países, experimentaron un gran crecimiento y procesos de conurbación, consolidándose como metrópolis de envergadura, aunque casi siempre sin sistemas de planificación y anticipación que asegurasen asentamientos humanos de calidad y con equidad.

En la mayoría de los países la población urbana se concentra en las ciudades capitales, donde la población es muy superior a la del resto de la población urbana de las demás ciudades, reflejando una macrocefalia o primacía urbana muy marcada. Los ejemplos extremos son Uruguay y el Paraguay, cuyas capitales son hasta diez veces más grandes que las ciudades que les siguen en segundo orden de importancia.

Esa gran atracción generó corrientes migratorias y no pocos problemas en las ciudades latinoamericanas, que sintieron el efecto de la concentración excesiva de la población en las mismas. El resultado en la mayoría de los países fue un proceso conocido como *urbanización de la pobreza*, como producto de la incapacidad de absorber a todos los habitantes en las actividades productivas ni de disponer de servicios e infraestructuras básicas que acompañaran el incremento de población. El surgimiento de bolsones de pobreza, los tugurios, favelas o villas miserias, son la imagen no deseada de los procesos de urbanización puesto que, no solo constituyen un problema social, sino que también afectan directamente a los recursos naturales, provocando altos niveles de degradación de los mismos.

Las fuertes desigualdades sociales y geográficas que alimentaron las migraciones hacia las zonas urbanas terminaron por provocar un fenómeno de transferencia de la pobreza desde comunidades rurales hacia las ciudades o, como lo indica Jordán, la *ciudad de campesinos* se convierte en *ciudad de pobres*. Según datos de la CEPAL en 1970 el 36,9% de la población urbana latinoamericana era pobre, mientras que a finales de la década de 1990 la cifra ya había ascendido a 61,7%. El trabajo precario, asociado muchas veces a la informalidad y la exclusión social son las expresiones más comunes de la pobreza urbana.

2.2 EL FENÓMENO DE LA URBANIZACIÓN EN EL PARAGUAY

La ciudad se define por la concentración de la población en porciones geográficas relativamente pequeñas que privilegian actividades económicas de los sectores industriales y de servicios. El espacio urbano es definido también como sistema social que reagrupa el conjunto de población caracterizada por dos elementos principales: la densidad demográfica establecida por la alta concentración, y la diversidad de servicios disponibles.

La historia del poblamiento y de la activación económica del territorio paraguayo no favoreció el surgimiento de centros urbanos de relevancia fuera de su capital, Asunción. Por otra parte, el crecimiento lento de la población, su diseminación en las zonas rurales y la inexistencia de corrientes sistemáticas y sostenidas de inmigración extranjera, supusieron el retraso del surgimiento de ciudades en el país. El factor cultural de preeminencia rural es otro elemento que retardó la aparición de ciudades, además de las dos guerras, una a finales del siglo XIX y la otra a inicios del siglo

XX, que disminuyeron significativamente el volumen de población.

La población urbana del país tampoco creció mucho entre 1950 y 1962, periodo caracterizado por una economía basada exclusivamente en sistemas productivos agrícolas y forestales, sin la participación del sector industrial. En el periodo 1962-1972 el aumento se debió principalmente a la expansión de la red vial, en particular la apertura de nuevas vías de comunicación y el inicio de obras de infraestructuras que dan comienzo a la modificación de la tendencia rural de la población paraguaya. Así, la mayor innovación territorial de este período es el surgimiento de pueblos o proto-ciudades “ruterías”.

Es recién a partir de inicios de la década de 1980 que la población urbana experimenta un fuerte crecimiento, superando la media de los periodos anteriores de solo alrededor de 500.000 habitantes en promedio entre 1950 y 1962 entre 1962 y 1972. El crecimiento de la población urbana entre 1972 y 1982 fue de casi 700.000 habitantes, mientras que el crecimiento porcentual fue de más del 5%.

Si bien el salto urbano de esa última década se debe a la expansión de la red vial, iniciada en las décadas anteriores, el factor que impacta decisivamente en la naciente urbanización es la construcción de la represa binacional de Itaipú (en la frontera con Brasil) y el surgimiento de nuevas ciudades fronterizas, como Ciudad del Este y Hernandarias, como resultado de esa construcción.

Siguiendo con la tendencia creciente los márgenes se amplían entre 1982 y 1992, cuando la población urbana aumenta, a nivel nacional, en más de un millón de habitantes. En este periodo se asiste al surgimiento y fortalecimiento de ciudades que comenzaban a emerger en las décadas anteriores, como Coronel Oviedo y Caaguazú (centro de la región oriental del país), ade-

más del afianzamiento de Ciudad del Este como segunda ciudad más poblada después de Asunción, desplazando a Encarnación (en la frontera sureste con Argentina) que hasta entonces había ocupado esa posición. Hacia esos años, el formato urbano paraguayo estaba conformado por ciudades fronterizas, reflejando su economía dependiente de los países vecinos.

Sólo a partir de 1992 se asiste al comienzo de una verdadera transición urbana cuando, de una población eminentemente rural hasta finales de la década de 1980, se pasa por primera vez a la supremacía de la población urbana con el 50,3% de la población total viviendo en ciudades, un proceso que continuará ya sin interrupción en las décadas siguientes.

En efecto, el último Censo de Población realizado en 2002 revela una vez más el incremento de la población urbana, con más de un millón de habitantes nuevos residiendo en las ciudades y con un incremento, en términos porcentuales, de poco más del 6% entre 1992 y 2002. Y si bien los datos del próximo censo de población y viviendas estarán disponibles recién en los primeros meses del año 2013, lo cierto es que las estimaciones de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) ratifican que el país se encuentra en un proceso irreversible de urbanización¹.

En resumen, la transición demográfica y espacial en el Paraguay empieza a percibirse hacia finales del siglo XX y a consolidarse a inicios del siglo XXI y, como se verá a continuación, el fenómeno no se reduce solamente al crecimiento de la población sino que adquiere nuevas aristas, como la territorial y la emergencia de una nueva tipología de ciudades.

¹ Se estima que la población urbana seguirá creciendo y que para el censo de población de finales de 2012 representará más del 60% del total, es decir casi 4 millones de personas.

Tabla 1. Evolución de la población total y porcentaje urbano en Paraguay

	Total	Urbana
1950	1.328.452	35,00%
1962	1.819.103	35,80%
1972	2.357.955	37,40%
1982	3.029.830	42,80%
1992	4.152.588	50,30%
2002	5.163.198	56,70%
2012	6.491.750	67%

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2012.

La concentración histórica y casi hegemónica de la población urbana de Asunción no se ha modificado mucho aunque otras ciudades, como las fronterizas Ciudad del Este y Encarnación, también se han conurbado y disponen de regiones metropolitanas pero a escalas reducidas. Es decir, sin constituirse aún en grandes metrópolis y sin contar con periferias urbanas fuertemente concentradas, como ocurre en los demás países de la región.

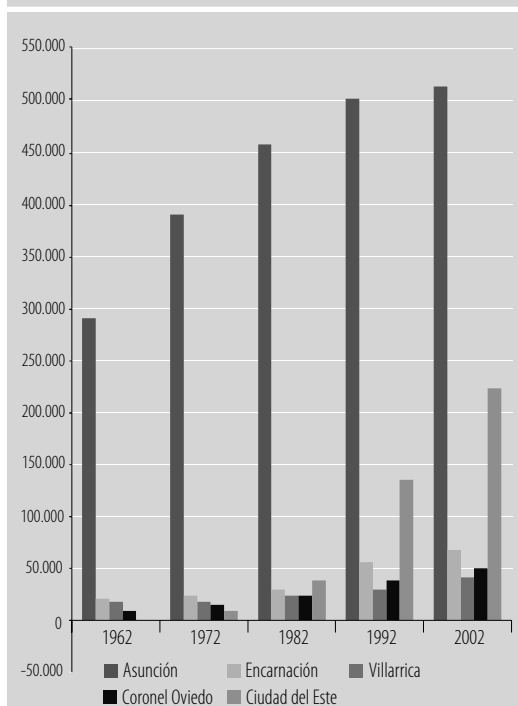
El fenómeno urbano en el Paraguay se asoció tradicionalmente a las migraciones de zonas rurales hacia la ciudad de Asunción. Esta urbe, que simbolizaba el progreso, concentraba también los servicios y el sistema político administrativo, reforzando su poderío sobre otras ciudades y en cierta forma impidiendo el dinamismo de las mismas, a falta de sistemas de planificación urbanística. Sólo Ciudad del Este (222.000 habitantes en 2002) y Encarnación (93.000 habitantes en 2002), ambas ciudades fronterizas con Brasil y Argentina respectivamente, constituían ciudades secundarias en el esquema urbano paraguayo.

Por otro lado, el crecimiento urbano en el Paraguay estuvo en directa relación al desa-

rollo de las infraestructuras de comunicación disponibles. Es así como, entre las décadas de 1960 y 1980, se reestructura el rol de las ciudades por la transición del sistema ferroviario al sistema terrestre, cuando la vía férrea y sus ciudades logísticas (como Villarrica) pierden su posición hegemónica que se transfiere al de las ciudades situadas sobre los nuevos ejes viales (como Coronel Oviedo, que comienza a crecer demográficamente).

Ciudad del Este, por su parte, se alimentó en su momento de los técnicos, profesionales y obreros de la hidroeléctrica de Itaipú, pasando de escasos 7.000 a 37.000 habitantes en solo 10 años (1972/1982), reforzando al mismo tiempo la inercia histórica del dinamismo y crecimiento urbano de las ciudades fronterizas.

Gráfico 1. Evolución de la población urbana de las ciudades más pobladas de Paraguay



Fuente: Vázquez, 2012.

En lo que respecta al Área Metropolitana de Asunción, la misma está conformada por 11 municipios exclusivamente urbanos que se encuentran conurbados, totalizando poco más de 520 kilómetros cuadrados y concentrando más de 2.600.000 habitantes que representan al 35,7% del total nacional. Esta situación devela un régimen de inequidad territorial que constituye la causa y a la vez la consecuencia de las condiciones de pobreza y de la degradación de recursos naturales, por la alta y descontrolada concentración demográfica en pequeñas porciones del territorio sin que el mismo cuente con toda la capacidad de hacer frente a las demandas de servicios.

Sin embargo, el factor determinante de los desajustes urbanos y del crecimiento excesivo de algunas zonas y ciudades mientras otras experimentaban un proceso de estancamiento o retroceso demográfico, es la poca eficacia de las escasas políticas públicas urbanas y territoriales, lo que vuelve invisible la pertinencia del desarrollo territorial como política pública. Tampoco las ciudades han sido objeto de intervenciones estratégicas, dejando al juego de la fuerza de los actores privados organizar el territorio con criterios exclusivamente mercantilistas, provocando no pocos conflictos sociales y ambientales al mismo tiempo que se perdían opciones de convertir el crecimiento económico en desarrollo sustentable.

La instalación de infraestructura vial en regiones que hasta hace poco estaban aisladas proveyó las bases físicas para una integración regional que, a su vez, alimentó los flujos intrarregionales del país. Esta parece ser una de las pocas intervenciones públicas con efecto organizador del territorio aunque sin haber sido concebida dentro de una estrategia integral de desarrollo, ni disponer de continuidad.

3. Las ciudades intermedias y el equilibrio territorial en Paraguay

La escala urbana, que en el caso de las ciudades intermedias paraguayas se encuentra casi siempre entre 2.000 y 10.000 habitantes, es un factor determinante en la calidad de vida y de las sostenibilidad ambiental, al permitir mejorar la gestión de las desigualdades a través de intervenciones más sencillas y eficientes.

La siguiente tabla ilustra la gran heterogeneidad de las ciudades paraguayas, siendo la gran mayoría menores de 10.000 habitantes. El rango con mayor número de ciudades es de 1.000 a 2.000 habitantes, representando el 20,5 % del total de ciudades del país. Existe por lo tanto una gran cantidad de centros urbanos menores que pueden experimentar un aumento de su población, conllevando efectos demográficos, económicos y ambientales.

Desde una perspectiva simplificadora y esquemática el sistema urbano paraguayo se organizaba, hasta fines del siglo pasado, en torno al siguiente esquema:

- La capital política Asunción, sede de la administración política, y su área metropolitana equipadas con infraestructuras y servicios.
- Las ciudades fronterizas como Ciudad del Este, Encarnación, Pedro Juan Caballero y Salto del Guaira principalmente, que basaban su dinamismo en los intercambios comerciales con los países vecinos.
- Las ciudades ruterías como Caaguazú y Coronel Oviedo, que se alimentaban a partir de la década de 1980 de los flujos viales para construir sus espacios urbanos.
- Los más de 200 pueblos o ciudades cabeceras administrativas de distritos y departamentos, que aunque estando situados en zonas fronterizas e inclusive con acceso a las infraestructuras

Tabla 2. *Tamaño de ciudades paraguayas por población en 2002*

Población	Ciudades	Porcentaje del total	Principales ciudades
Más de 200.000	3	1,3	Asunción, Ciudad del Este, San Lorenzo
Más de 100.000	4	1,8	Luque, Capiatá, Lambaré, Fernando de la Mora
50.000 a 100.000	6	2,7	Limpio, Ñemby, Encarnación, Mariano Roque Alonso, Pedro Juan Caballero, Villa Elisa
30.000 a 50.000	8	3,6	Caaguazú, Cnel. Oviedo, Hernandarias, Pte. Franco, Itaugua, Concepción, Villarrica, San Antonio
10.000 a 30.000	11	4,9	Pilar, Caacupé, Ita, Mcal. Estigarribia, Villa Hayes, Minga Guazú, San Ignacio, San Estanislao, Ayolas, Villeta, Aregua
5.000 a 10.000	32	14,3	Horqueta, Tobati, Piribebuy, Curuguaty, Ypacari, Guarambare, Santa Rita, Paraguairí, San Juan Nepomuceno
3.000 a 5.000	26	11,6	Hohenau, Nanawa, Ybycui, Altos, Atyra, San Alberto, La Paloma, San Bernardino
2.000 a 3.000	31	13,8	Itakyry, Vaquería, La Victoria, Abai, Antequera, Yatayty, La Colmena, Trinidad, Ygatimi
1.000 a 2.000	46	20,5	Yhu, Naranjal, Tacuarí, Villa Florida, Sapucaí, San Joaquín, Pirapo, Fuerte Olimpo, Santa Rosa del Aguaray
500 a 900	30	13,4	Gral. Garay, Mayor Martínez, Ñumi, Pinasco, Quyuquyho, Tavai, Villa Oliva
Menos de 500	27	12,1	Capitán Meza, Mbaracayu, San Cristóbal, Maciel, Villalbin, Borja, La Pastora, Tebicuarymi
Total	224	100	

Fuente: Vázquez, 2012.

turas viales, no lograron atraer ni mantener su población y por lo tanto no disponían de animación socioeconómica sostenida.

El creciente dinamismo que transforma a los pueblos o ciudades pequeñas en centros de comercio y servicios, provoca la emergencia de las ciudades intermedias que modifican la organización urbana paraguaya, introduciendo no solo una nueva categoría a las ya citadas sino, sobre todo, reequilibrando al menos en parte un sistema urbano muy volcado hacia las zonas fronterizas y, sobre todo, fuertemente centrado sobre Asunción.

Existe una creciente y abundante literatura científica en torno a las ciudades intermedias en Latinoamérica, sus características principales, funciones y desafíos. En la gran mayoría de las discusiones teóricas, como en Rodríguez y Villa, 1998, se considera como ciudades intermedias a las que cuentan entre 50.000 y 1.000.000 habitantes.

No obstante, el tamaño de la población no es el único atributo para identificar a las ciudades intermedias. Bonavides, Manzano y Mendoza 2003, plantean una conceptualización no centrada en el tamaño sino en las funciones, insistiendo en que las ciudades intermedias son concentraciones de población que no son necesariamente los más importantes en la jerarquía administrativa ni demográfica, pero son espacios dinámicos y funcionan como plataformas organizadoras de la economía y del mundo social y cultural, no solo en sí mismas, sino también en sus alrededores.

Estos mismos autores indican que las ciudades intermedias se caracterizan por ofrecer servicios urbanos diversos, de forma tal que su crecimiento y desarrollo no gira necesariamente en torno a la exclusividad de una actividad económica.

Las ciudades intermedias presentan otras características que las convierten en espacios privilegiados para impulsar procesos de desarrollo sustentable. Por el tamaño y factores de escala, las mismas disponen de sistemas más equilibrados en sus respectivos territorios. Por las mismas razones presentan condiciones más favorables de gobernabilidad, sobre todo si se las compara con las grandes ciudades, y también facilitan una mayor participación cívica en la gestión del gobierno que asegura una mejor calidad de vida.

Otras aproximaciones teóricas, como las de Toné, 1999, indican que las ciudades intermedias disponen de tamaños y dimensiones más pequeñas y a escalas más humanas, posibilitando a sus ciudadanos procesos de identificación más sencillos y efectivos.

Las ciudades intermedias suelen presentar menos conflictividad social y su gestión acarrea menores costos sociales. El mismo estudio Toné indica que las ciudades intermedias no presentan las dificultades de gestión ambiental que suelen observarse en las grandes aglomeraciones urbanas, lo que constituye una ventaja para las ciudades intermedias.

En el esquema urbano paraguayo las ciudades intermedias aportan nuevas condiciones que pueden ser caracterizadas como positivas o deseables:

- Ayudan a distribuir la población de forma más equilibrada, regulando las migraciones que ya no se dirigen necesariamente hacia la capital Asunción.
- Aceleran y provocan la descentralización de infraestructuras y de servicios públicos.
- Motivan y favorecen la diversificación de actores socioeconómicos.
- Atraen nuevas iniciativas e inversiones, principalmente del sector privado.

- Mejoran las articulaciones y complementaciones entre las ciudades adyacentes.
- Pilotan y encuadran el desarrollo económico regional.

Las ciudades intermedias del Paraguay desempeñan todos los roles indicados por Bonavides, Manzano y Mendoza, pero con una población muy inferior al rango teórico establecido. Además, presentan dos connotaciones de lo intermedio, la primera es conceptual, asociada al tamaño medio tal como se ha enunciado; y la segunda es geográfica, pues las ciudades intermedias se sitúan en el centro de la región Oriental, en una posición *intermedia* entre las ciudades-puerto, a orillas del río Paraguay en el oeste, y las ciudades fronterizas a orillas del río Paraná al este.

En el Paraguay el surgimiento y diferenciación de las ciudades intermedias es el resultado de un conjunto de crecimientos sectoriales que confluyen en los espacios urbanos, sin la debida participación planificadora ni el acompañamiento de las políticas públicas, generando una suerte de descentralización y desconcentración por inercia. El fuerte dinamismo territorial que experimentan las diferentes regiones, gracias

al aporte de los sistemas agropecuarios (sésamo, mandioca, soja, banana y ganadería), es la principal pero no la única característica de las regiones donde se encuentran las ciudades intermedias. El surgimiento y diversificación del comercio y de los servicios complementaron al dinamismo agrícola y ganadero.

Las ciudades intermedias se sitúan sobre ejes viales, pero a diferencia del resto de las ciudades que también acceden a estas infraestructuras, su crecimiento y animación socioeconómica no están dados solamente por los flujos que transitan por las rutas, sino por un dinamismo autogenerado y endógeno. Las principales ciudades intermedias del Paraguay son: Horqueta, Santa Rosa del Aguaray, San Estanislao, Juan Eulogio Estigarribia, Curuguaty, San Juan Nepomuceno y San Ignacio.

En varios casos las ciudades intermedias se han vuelto mucho más dinámicas y atractivas que las capitales departamentales, desafiando y conquistando paulatinamente el poder económico que se vuelve más eficiente que el poder político-administrativo tradicional de las ciudades capitales departamentales.

En la Tabla 3 se observa la lenta evolución del crecimiento de la población de las ciudades

Tabla 3. Evolución de la población de ciudades intermedias

Distrito	1950	1962	1972	1982	1992	2002
Horqueta	2.817	5.095	4.424	4.504	8.252	9.946
San Estanislao	2.209	3.569	4.782	5.544	9.132	13.202
San Ignacio	3.030	5.141	6.112	7.071	11.580	13.716
San Juan Nepomuceno	2.452	3.118	2.964	3.299	4.382	6.937
J. Eulogio Estigarribia	No existía	No existía	No existía	2.679	5.755	9.921
Curuguaty	Existía pero no existen datos	Existía pero no existen datos	Existía pero no existen datos	2.316	6.264	9.493
Santa Rosa del Aguaray	No existía	No existía	No existía	No existía	No existía	1.412

Fuente: Vázquez, 2012.

intermedias estudiadas. De las mismas, solo dos superan los 10.000 habitantes. El caso de Santa Rosa del Aguaray, con solo 1.400 habitantes en 2002 si bien es extremo, expresa el creciente dinamismo de las ciudades pequeñas. Se estima que dicha ciudad cuenta actualmente con más de 15.000 habitantes.

Un aporte no menor de las ciudades intermedias del Paraguay es la captura de población rural de los alrededores que ya no migra a Asunción ni al extranjero, sino que es atraída por ellas posibilitando inclusive el arraigo rural.

4. Urbanización y sostenibilidad ambiental: problemas, paradojas y desafíos

La concentración de los asentamientos humanos conlleva necesariamente una presión suplementaria a los sistemas naturales que impacta directamente sobre la calidad de vida urbana. Los problemas de sostenibilidad ambiental que enfrentan todas las ciudades del país, e inclusive las ciudades intermedias, surgen de la sobre-utilización de algunos recursos por hiper-concentración de la población sin infraestructuras ni servicios adecuados.

En cuanto a los recursos hídricos existe una doble presión. La primera consiste en la sobre-utilización de los recursos hídricos subterráneos por la perforación de pozos para extracción de agua, por ejemplo en la región metropolitana de Asunción, donde habitan casi 2 millones de personas. La segunda es la escasa e insuficiente red de alcantarillado sanitario a nivel nacional y sobre todo en las zonas urbanas, por lo que las aguas negras regresan al subsuelo y comprometen la calidad de los acuíferos.

Según la Encuesta Permanente de Hogares del año 2011, solo el 10% de las viviendas del país cuenta con el servicio de alcantarillado sanitario. Si bien se han realizado avances significativos en cuanto al acceso a agua segura en todas las ciudades², el mayor déficit a la expansión urbana y sobre todo al crecimiento vertical de las mismas es la inexistencia de alcantarillado sanitario en la gran mayoría de las ciudades, condenándolas a extender la mancha urbana con un alto consumo de recursos naturales y con impactos severos pero poco perceptibles en la salud humana.

Algunos análisis de calidad de agua del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) habían detectado en 2000 la presencia de colonias de bacteria coliformes en el 70% de los pozos de una parte de la región metropolitana de Asunción. Se estima que la tendencia en la última década ha sido la intensificación de esta problemática.

La ubicación de las viviendas en las ciudades intermedias en zonas de riesgo o inapropiadas, como a la vera de los arroyos, ríos e inclusive cerros o zonas inundable, fragiliza las condiciones de vida y afecta con mayor intensidad a los recursos naturales.

La contaminación del aire como resultado de las emisiones de gases de vehículos motorizados es otro problema ambiental que afecta a todas las ciudades, principalmente a aquellas de tamaño medio y a las metrópolis. En el Paraguay la inusitada transición rural-urbana, sumada a la relativa facilidad de una masiva ad-

² Dos instituciones regulan la provisión y gestión del agua en las zonas urbanas, la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay atiende a ciudades con más de 10.000 habitantes mientras que el SENASA se encarga de los centros urbanos menores a 10.000 habitantes.

quisición de motocicletas³ y automóviles⁴, con un modelo de transporte público ineficiente e insuficiente, provocan altos niveles de emisión de gases, principalmente dióxido de carbono.

La polución sonora como resultado del incremento de motocicletas, automóviles, industrias y demás actividades urbanas, son otro factor ambiental relevante que incide directamente sobre la calidad de vida de la población. En las ciudades intermedias del Paraguay la problemática de la degradación de los recursos naturales puede resumirse en:

- Creciente polución del aire por las emisiones de motores de auto vehículos (motocicletas y automóviles).
- Un elemento que agrega complejidad y gravedad a la polución del aire es la calidad del diesel que se utiliza en el país, siendo en algunos periodos muy altos, en función a las compras internacionales. La mayoría de los países de la región permiten hasta un máximo de 500 ppm de azufre, aunque la norma paraguaya indica como valor máximo permitido 2.500 ppm. En algunos casos el diesel utilizado en el país llegó a contener hasta 6.500 ppm de azufre, con efectos severos sobre la salud de la población e inclusive sobre los motores.
- Intensificación de la polución de recursos hídricos por disposición inadecuada de residuos sólidos y líquidos (inexistencia de redes pluviales y desechos domiciliarios). Las ciudades intermedias del Paraguay han crecido tan rápido que han exigido medidas de infraestructura y gestión urbana que los municipios, con administraciones pequeñas y concentradas más en servicios de cobro de impuestos, no han sabido ni podido enfrentar. Ninguna ciudad intermedia cuenta con modelos sustentables de recolección de residuos sólidos domiciliarios y solo disponen de vertederos tradicionales. En cuanto al desecho de las aguas negras tampoco existen infraestructuras específicas que aseguren el tratamiento adecuado de las mismas.
- Creciente polución de suelos por la expansión de los asentamientos humanos en zonas inapropiadas (instalación y expansión de tugurios en zonas húmedas).

Los diferentes problemas ambientales de las zonas urbanas se vinculan habitualmente con las grandes ciudades, pero paradójicamente las ciudades intermedias también presentan, aunque a una escala diferente, una problemática parecida a la de las grandes ciudades, comprometiendo seriamente la sustentabilidad de las mismas.

El conjunto de presiones ambientales no afecta solo al sistema natural sino que impacta directamente sobre la ciudad integral, fragilizando la calidad de vida. Si a esto se agrega la insuficiente infraestructura y los servicios públicos deficitarios, las ciudades intermedias no representan mecánicamente una opción de sustentabilidad solamente por disponer de menor carga de habitantes, tanto en números absolutos como en densidad, sino

3 La instalación de empresas ensambladoras de motocicletas en Paraguay ha facilitado el acceso a este medio de transporte a gran parte de la población. Desde el año 2004 se han introducido al parque automotor casi 800.000 motocicletas a un precio promedio de poco menos de 800 dólares americanos.

4 La importación sostenida de vehículos usados japoneses y coreanos desde hace una década ha facilitado el acceso por el reducido costo, en promedio 6.000 dólares. La intensidad de la importación de automóviles usados es de 43.000 unidades por año, en los últimos 6 años, totalizando más de 250.000 unidades.

que exigen un alto nivel de calidad de gestión urbana sustentable.

Las ciudades intermedias del país están experimentando un proceso de crecimiento e incremento del dinamismo económico muy positivo y original. No obstante, las dificultades ambientales se sitúan al centro de las preocupaciones urbanas atendiendo a que las características positivas de las ciudades intermedias pueden ser amenazadas por los problemas y limitaciones de ese tipo, como resultado del crecimiento acelerado sin organización ni control y, sobre todo, sin ningún modelo de ciudad ni de sistema de ciudades que aporte una orientación territorial.

El crecimiento desordenado y sin instancias efectivas de gestión amenazan seriamente las oportunidades de desarrollo urbano sostenible, donde las ciudades intermedias aparecen como espacios privilegiados de vida urbana saludable, frente a las regiones metropolitanas superpobladas y en la mayoría de los casos saturadas de usuarios y con calidad de vida inferior.

5. Tareas pendientes: pensando el territorio e interviniendo en las ciudades

Las políticas públicas se han ocupado escasamente del sistema urbano, con intervenciones puntuales, descoordinadas y la mayoría de las veces insuficientes en algunas ciudades. Además, el peso estructural de Asunción como centro urbano mayor impidió pensar en un sistema de ciudades. En efecto, las intervenciones específicas en el resto de las ciudades consistieron en la dotación de infraestructura sanitaria y servicios de salud y de educación de forma inconexa.

Una característica de la implementación de las escasas políticas públicas en el resto de las

ciudades es que las mismas se realizaban casi con exclusividad en las ciudades administrativas de rango departamental, siguiendo una lógica exclusivamente política que no reflejaba las necesidades reales de las diferentes regiones. Por esta razón es que quizás la emergencia y dinamismo de las ciudades intermedias paraguayas parezca hoy mayor, es decir ante la inexistencia previa de factores de animación urbana.

Tampoco han existido planes o programas que propongan una organización territorial que defina, proponga o exija, nuevas formas de ocupación del espacio, del aprovechamiento de sus recursos ni del establecimiento de centros urbanos en zonas específicas. Por el contrario exceptuando algunas intervenciones muy puntuales, el territorio paraguayo no aplicó políticas de planificación económica, social ni territorial, sino que fue organizándose por las fuerzas de la inercia. Para hacer frente a los desafíos actuales y futuros de todas las ciudades de Paraguay y para reiniciar la práctica de la planificación y la anticipación se plantean dos políticas públicas principales.

5.1 LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL A NIVEL NACIONAL

Las nuevas ciudades intermedias no son solamente nuevos actores de la vida socio económica, son además una oportunidad y una exigencia de repensar tanto la ciudad como esquema de vida organizado, como el modelo de ocupación territorial a nivel nacional. En este sentido se requiere definir la *vocación territorial* del Paraguay en función a sus recursos naturales estratégicos, la estructura, ubicación y perfil cultural de su población, además de las actividades económicas estructurantes y los diferentes modelos productivos regionales. La

política pública debe en este caso identificar diferentes zonas de actuación, con medidas y recursos especiales y orientados a generar dinamismo socioeconómico por un lado y articulación interregional por el otro.

Se propone la organización del territorio en regiones o sistema de regiones que permitan aprovechar la vocación territorial, asegurando un crecimiento económico con inclusión social y gestión ambiental apropiada.

La organización territorial a escala nacional brindará un marco orientador integral que actúe como elemento catalizador de los componentes sectoriales de la construcción territorial. No se trata de una regionalización con criterios tradicionales de tipo de suelo o de capacidad de uso de la tierra, sino de regionalizaciones a escalas diversas que permitan expresar y desenvolver las aptitudes y potencialidades de cada territorio.

El modelo de organización territorial podrá o no constituirse en un Plan de Desarrollo Territorial, pero logrará necesariamente estructurar y guiar la intervención territorial de las diferentes políticas públicas, mediante la priorización de obras y servicios públicos en las regiones respectivas.

El Estado paraguayo debe recuperar su rol de planificador y gestor del desarrollo sustentable proveyendo las condiciones mínimas de aplicabilidad de las políticas públicas en las diversas unidades territoriales, asegurando un desarrollo equilibrado e inclusivo y generando dinamismo en aquellas zonas periféricas donde el Estado ha estado históricamente muy poco presente.

El redescubrimiento de su rol de articulador territorial incluye necesariamente repensar la forma de actuar e intervenir en el territorio. Las ciudades en general y las ciudades intermedias en particular, deben ser los esce-

narios privilegiados de desarrollo y aplicación de políticas públicas orientadas a generar mayores índices de cohesión e integración social y territorial. Las ciudades pueden convertirse en plataformas logísticas y de servicios que aseguren el acceso a una mejor calidad de vida, no solo a la población urbana, sino también a la población rural adyacente.

5.2 EL SISTEMA DE CIUDADES

Esta segunda política pública se articula a la primera siendo al mismo tiempo un instrumento facilitador de la distribución más equilibrada de la población y de los servicios. Paraguay debe contar con una estrategia de desarrollo urbano que incorpore a todas las ciudades.

Los cambios observados en las distintas ciudades del país exigen un nuevo tratamiento de las mismas, no ya como unidades aisladas sino como un sistema de ciudades orientado a brindar las bases que aseguren un proceso de urbanización deseable y sostenible. Desde esta perspectiva se propone definir un nuevo sistema de ciudades atribuyendo roles y funciones específicos a cada uno de los tipos urbanos encontrados y ordenados en una tipología urbana.

El sistema de ciudades debe estar en coherencia con la vocación territorial regional de cada zona del país, al mismo tiempo de convertirse en el instrumento de organización y desarrollo territorial nacional.

El sistema de ciudades consiste en la identificación y evaluación de la situación demográfica, socioeconómica, ambiental y de las condiciones de infraestructura de cada ciudad, para generar políticas, programas, proyectos y directrices sobre una nueva tipología de ciudades que incorpore tanto las problemá-

ticas que las afectan como las fuerzas que las modifican.

Esa nueva tipología que debe sustentar al sistema de ciudades, no se estructura solamente en torno al tamaño de su población, aunque se pueden observar ciertos tamaños recurrentes en algunas ciudades, sino que debe presentar otras características que permitan una concepción sistémica mas general e integral⁵, como su ubicación, su distribución, acceso a vías de comunicación y, sobre todo, a los modelos de producción agrícola regional.

La política pública del sistema de ciudades incluye la subdivisión de ciudades, en función a diversos criterios de diferenciación interna de cada tipo, sea por tamaño de población o por su grado de evolución demográfica, económica o disponibilidad de infraestructura, que permite agrupar a las ciudades por sus características propias mientras experimentan distintos procesos de transformación o por su situación geográfica.

Se propone la siguiente tipología de ciudades:

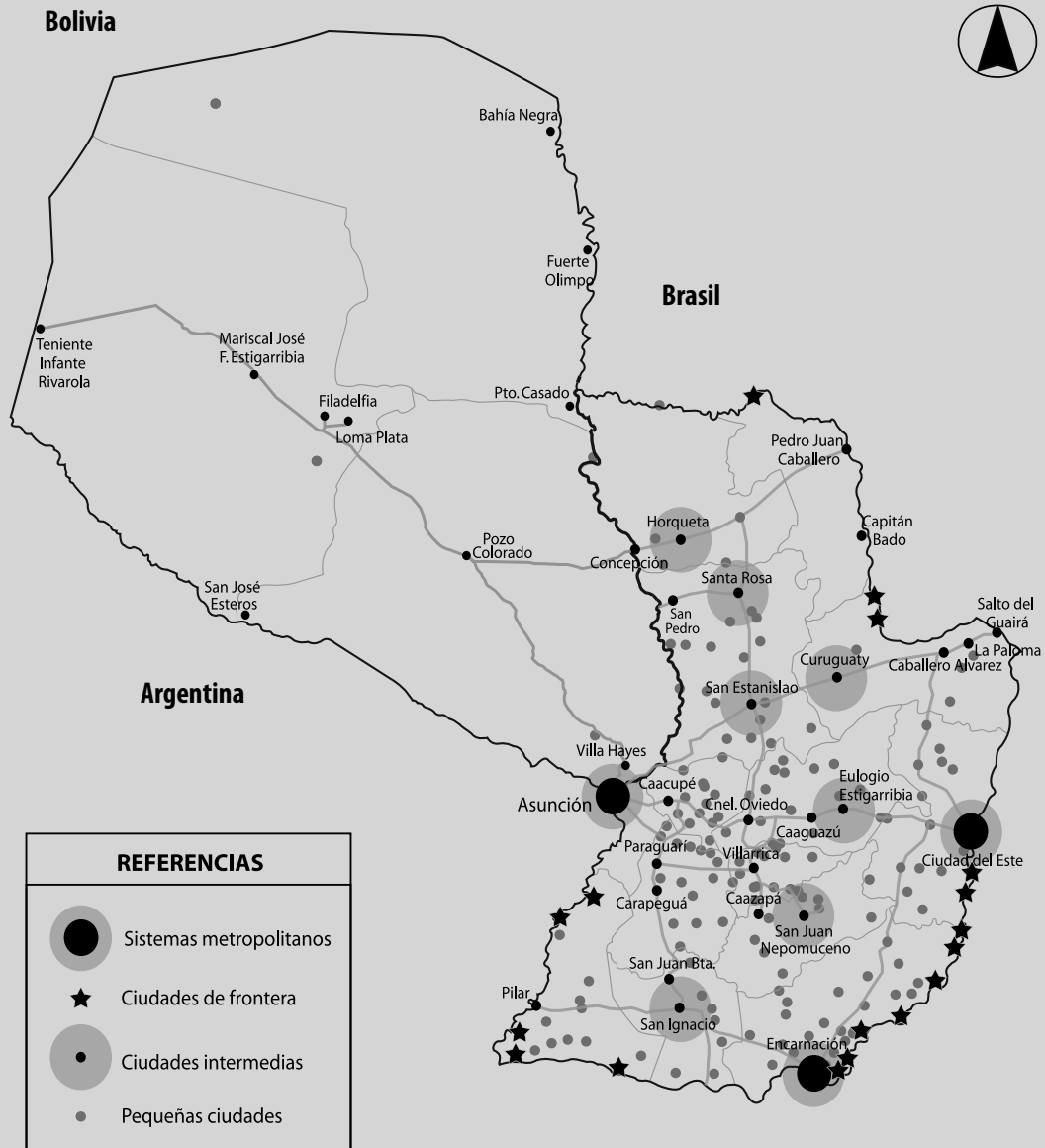
- **Sistemas metropolitanos:** constituidos por las aglomeraciones urbanas de mayor peso demográfico, económico y político del país, con la capital Asunción como principal zona metropolitana, seguida por Ciudad del

5 Por ejemplo existen ciudades pequeñas que se convirtieron en ciudades intermedias en muy poco tiempo, con población inferior inclusive a los 5.000 habitantes. En la última década varias ciudades experimentaron incrementos demográficos muy marcados, como por ejemplo Santa Rosa del Aguaray que en 2002 tenía una población de apenas 1.400 habitantes y actualmente se estima que ha llegado a más de 9.000 personas. Otro ejemplo de rápido crecimiento es la ciudad fronteriza de Salto del Guaira que en 2002 contaba con 6.600 habitantes y en 2012 se estima que cuenta con una población superior a los 45.000 habitantes.

Este y Encarnación, que disponen también de ciudades menores vecinas en proceso de conurbación pero que, al mismo tiempo, pertenecen al tipo de ciudades de frontera. Las áreas metropolitanas contemplan la subdivisión en capital administrativa (Asunción) y otros sistemas.

- **Ciudades de frontera:** son ciudades ubicadas en la zona contigua a las fronteras internacionales, con economías y sociedades muy vinculadas a los flujos transfronterizos, de donde provienen las principales actividades económicas (comerciales) que estructuran y reconfiguran las ciudades. Se subdivide en capitales administrativas y ciudades pequeñas.
- **Ciudades intermedias:** se trata de pequeñas ciudades que han logrado generar un nuevo dinamismo demográfico y económico basado en su capacidad de convertirse en vectores de modernidad y de participar y dirigir la producción agrícola de sus respectivas zonas rurales, funcionando como plataformas logísticas regionales. Cuentan además con nuevas infraestructuras de comunicación y un conjunto de servicios modernos, innovadores y diversificados. Su emergencia y su consolidación las convierte en nuevas formas de ciudades dentro del esquema urbano nacional, representando oportunidades de equilibrio urbano y regional a escala nacional, así como opciones de construcción de un modelo urbano sustentable. Se subdividen en ciudades intermedias consolidadas, ciudades intermedias en vías de consolidación y ciudades intermedias del Chaco (Región Occidental).
- **Pequeñas ciudades:** conformadas por centros urbanos históricos de reducido tamaño demográfico y geográfico. Se caracterizan además por ser expulsores de población o,

Mapa 1. Tipología de ciudades paraguayas



Fuente: Vázquez, 2012.

en el mejor de los casos, tener un lento crecimiento demográfico. No cuentan con servicios diversificados ni son muy afectados por las actividades agrícolas de las zonas adyacentes. Las que se sitúan en las áreas de influencia de las ciudades intermedias gozan de mayor dinamismo y tienen un mejor desempeño urbano, pero no pueden crecer demasiado al estar supeditadas a las influencias y dominios de las ciudades intermedias. Se subdivide en ciudades históricas en dificultad, ciudades aisladas y ciudades del Chaco.

- **Centros urbanos en gestación:** se trata de aglomeraciones urbanas incipientes que aun se sitúan en zonas rurales pero por el dinamismo y la creciente densificación y aumento de la población tienden a convertirse en nuevas ciudades.

- Se subdividen en centros urbanos de la frontera agrícola, de sistemas productivos emergentes y de comunidades de inmigrantes.

La tipología de ciudades propuesta permite atacar la problemática integral de las mismas con el conocimiento de que conforman un sistema y no solo una agregación mecánica de ciudades del país. Casi todos los tipos de ciudades presentan serias debilidades en cuanto a las infraestructuras propias de la urbe, especialmente aquellas que posibilitan un crecimiento urbano sostenible, como el alcantarillado sanitario y el acceso a agua potable segura.

La tabla refleja la heterogeneidad de situaciones, déficits y problemas que afectan a cada tipo de ciudades, exigiendo medidas diversas

Tabla 4. Tipología de ciudades y problemática principal

Tipología de ciudades	Sub división	Problemática principal
Sistemas Metropolitanos	Capital administrativa (Asunción) Otros sistemas	Concentración excesiva de la población Crecimiento desordenado por escasa capacidad de planificación y anticipación Déficit de infraestructura habitacional, sanitaria y de transporte Focalización de la pobreza Crisis de gobernanza Degradación ambiental
Ciudades de frontera	Capitales administrativas Otras ciudades	Economía muy dependiente del comercio Déficit de infraestructura habitacional, sanitaria y de transporte Crisis de gobernanza Crecimiento desordenado
Ciudades Intermedias	Ciudades consolidadas Ciudades en vías de consolidación Ciudades del Chaco	Déficit de infraestructura habitacional, sanitaria y de transporte Crecimiento desordenado por escasa capacidad de planificación y anticipación
Pequeñas ciudades	Ciudades históricas en dificultad Ciudades aisladas Ciudades del Chaco	Despoblamiento Crisis de los sistemas productivos rurales Déficit de infraestructura sanitaria y de transporte Aislamiento crónico Escasa capacidad de generación de dinámica económica Servicios escasos, de baja calidad y diversidad
Centros urbanos en gestación	De la frontera agrícola De sistemas productivos emergentes De comunidades de inmigrantes	Surgimiento espontaneo sin capacidades de gobernanza Disociación territorial Polarización sociocultural

Fuente: Vázquez, 2012.

que respondan a cada una de las limitaciones al crecimiento urbano sostenible.

La problemática de cada tipo de ciudad implica reconocer las necesidades diferenciadas de cada centro urbano, pero el desafío mayor es concebir a todas las ciudades con un sistema dinámico, en movimiento y con necesidades de gestión. A partir de la tipología de ciudades se construye el Sistema de Ciudades mediante la definición de las mallas urbanas más adecuadas, convenientes y posibles al modelo de desarrollo nacional y de organización territorial definido con anterioridad. De esta forma el Sistema de Ciudades constituye a la vez un instrumento de gestión territorial a nivel nacional, así como una política pública diferenciada y sectorial.

El Sistema de Ciudades promueve el crecimiento urbano ordenado, dirigido y sustentable, es decir del desarrollo de las ciudades en función a sus vocaciones territoriales y sus capacidades de carga, de forma a controlar y regular la concentración problemática de la población en algunas ciudades. De forma análoga se deben construir niveles de habitabilidad y sostenibilidad social, económica y ambiental en aquellas ciudades del territorio que manifiesten y presenten condiciones de crecimiento urbano no conflictivo, como por ejemplo las ciudades intermedias.

Mediante el Sistema de Ciudades se atribuyen roles y funciones a cada tipo de ciudad de forma a cubrir de manera equilibrada y redistributiva el territorio nacional, con ciudades que funcionen como plataformas logísticas y socioeconómica tanto para las mismas ciudades, como para las zonas rurales adyacentes.

Una de las ideas fuertes del Sistema de Ciudades es la planificación del crecimiento de ciudades que tiende a reducir las asimetrías regionales internas del país. Esto se

logrará fortaleciendo el crecimiento y la dotación de infraestructura básica en ciertas ciudades que, por su ubicación estratégica en el territorio o por el rol que desempeñan en la economía, funcionen como *Ciudades de Relevancia Regional* y aseguren el acceso a servicios públicos a toda la región de influencia, en un radio de alrededor 60 kilómetros, es decir a menos de una hora de viaje en vehículos motorizados.

Varias de las posibles *Ciudades de Relevancia Regional* serán las actuales ciudades intermedias, que a su vez agruparán e incorporarán a su órbita económica y social a las pequeñas ciudades que se encuentren bajo su dominio. Las ciudades de frontera no siempre podrán ser *Ciudades de Relevancia Regional* debido a su ubicación geográfica que dificulta la logística, restringiendo sus áreas de dominio por su propia posición fronteriza. Estas ciudades tendrán el rol de contener población autóctona e incorporar la población migrante internacional y, de forma paralela, diversificar la economía volviéndola menos dependiente del comercio.

Los sistemas metropolitanos requieren intervenciones específicas tanto para dotarlos de infraestructura y servicios que garanticen una mejor calidad de vida, como de políticas que desmotiven las migraciones hacia las mismas. Una de las políticas más eficaces será la creación de condiciones favorables al crecimiento urbano (infraestructuras, servicios, generación de empleo) en el resto de las ciudades (intermedias, pequeñas y de fronteras) para lograr una distribución más equilibrada de la población total y de la urbana en particular.

A continuación se indican los desafíos y principales líneas de acción estratégica en cada uno de los tipos de ciudades.

Tabla 5. Tipología de ciudades y desafíos de gestión pública

Tipología de ciudades	Sub división	Desafíos
Sistemas Metropolitanos	Capital administrativa (Asunción) Otros sistemas	Redistribución de la población por incentivos migratorios Instalación y gestión de infraestructura habitacional, sanitaria y de transporte Reducción de la pobreza Gestión ambiental adecuada Optimización de la planificación y la gestión pública
Ciudades de frontera	Capitales administrativas Otras ciudades	Diversificación económica Instalación y gestión de infraestructura habitacional, sanitaria y de transporte Optimización de la planificación y la gestión pública Incremento de la capacidad de gestión migratoria
Ciudades Intermedias	Ciudades consolidadas Ciudades en vías de consolidación Ciudades del Chaco	Instalación de capacidades de anticipación y planificación Instalación y gestión de infraestructura habitacional, sanitaria y de transporte Gestión ambiental adecuada Redistribución de la población por incentivos migratorios (arraigo y movilización)
Pequeñas ciudades	Ciudades históricas en dificultad Ciudades aisladas Ciudades del Chaco	Instalación y gestión de infraestructura habitacional, sanitaria y de transporte Optimización de la planificación y la gestión pública Gestionar el movimiento poblacional (arraigo) Gestión ambiental adecuada Optimización de servicios públicos de calidad
Centros urbanos en gestación	De la frontera agrícola De sistemas productivos emergentes De comunidades de inmigrantes	Definición del rol que jugaran en el sistema de ciudades Análisis de la pertinencia de su elevación ciudad

Fuente: Vázquez, 2012.

La aplicación de éstas y otras medidas estructurales para generar un modelo urbano más sustentable requiere, sin embargo, de esfuerzos sistemáticos en las diversas escalas de la intervención pública: nacional, departamental y municipal.

6. Conclusiones

Hasta finales de la década de 1980 la población paraguaya era mayoritariamente rural, mientras que casi la mayoría de los países de la región ya habían experimentado la transición urbana con diversas ciudades que no solo crecían a ritmos acelerados, sino que exigían también inversiones y políticas públicas para incorporar a los migrantes de las zonas rurales. En varios países

la política de sustitución de importaciones alimentó un desarrollo industrial que modificó el modelo de vida urbano.

En el Paraguay no han existido políticas públicas suficientes para organizar y gestionar las migraciones hacia las ciudades, en condiciones mínimas de planificación para el crecimiento ordenado, seguro y sustentable. Los asentamientos humanos informales e inclusive la densificación de las zonas tradicionales de poblamiento, se han realizado sin orientaciones urbanísticas, económicas, sociales ni ambientales.

De hecho, la expansión desorganizada y débilmente planificada no permitió el surgimiento de modelos urbanos sustentables. Por el contrario, la mayoría de los procesos de urbanización siguieron el modelo de gestión

tradicional, caracterizado por la invisibilidad de la problemática ambiental y la no anticipación a los problemas y oportunidades de la urbanización.

El modelo de organización urbana del país hasta finales de la década de 1990 estaba conformado de manera muy simple: Asunción y dos ciudades fronterizas (Ciudad del Este y Encarnación) como aglomeraciones urbanas mayores, por un lado, y por el otro una miríada de pueblos pequeños sin mayor trascendencia demográfica ni económica. Recién a mediados de la década del 2000 comienzan a emerger algunas urbes pequeñas, como resultado de nuevas dinámicas productivas y demográficas que las convierten en ciudades intermedias.

Las ciudades intermedias son centros urbanos de creciente dinamismo y modernización que capturan nueva población por los servicios que ofrecen, las actividades que realizan y, sobre todo, por disponer de una economía de relevancia regional, generando un crecimiento económico endógeno y autogenerado. Las transformaciones urbanas de las ciudades intermedias comienzan a ser intensas y a incrementar complejidad, pues se trata casi siempre de ciudades menores o pequeñas, por lo general con menos de 10.000 habitantes.

Por sus dimensiones geográficas y sociodemográficas, las ciudades intermedias pueden convertirse en espacios urbanos sustentables, aprovechando la escala pequeña que permitiría una gestión más sencilla y próxima a la comunidad. Sin embargo, las ciudades intermedias que crecen sin una organización, control ni gestión, no pueden aprovechar las ventajas estructurales de que disponen.

Cuando el crecimiento y dinamismo urbano se convierten en expansión urbana descontrolada, los recursos naturales y la calidad de vida de la población se resiente, convirtiendo a las

ciudades intermedias en espejos negativos que reflejan y repiten la problemática socio ambiental de las grandes ciudades.

Los recursos hídricos subterráneos en las zonas urbanas son los más comprometidos por la inexistencia de infraestructura sanitaria en las ciudades paraguayas, por lo que la expansión de las ciudades de forma horizontal se convierte en regla, en detrimento de la densidad. Otro problema ambiental crítico es la contaminación del aire por las emisiones de los motores de auto vehículos, especialmente los motores a diesel.

Dentro del esquema urbano tradicional paraguayo, las ciudades intermedias representan no solo una innovación mayor, sino sobre todo la oportunidad estratégica de repensar la situación, problemática y desafíos de las ciudades, no ya solamente como la sumatoria de las mismas sino como Sistema de Ciudades.

Las ciudades paraguayas pueden clasificarse en áreas metropolitanas, ciudades de frontera, ciudades intermedias, pequeñas ciudades y ciudades en gestación. Esta clasificación es el resultado de la inercia histórica y no representa necesariamente el modelo urbano más conveniente para el país.

En un escenario urbano compuesto por diferentes tipos de ciudades, es urgente reflexionar y construir desde el Estado y desde sus políticas públicas, un Sistema de Ciudades o Modelo de Desarrollo Urbano nacional, que planifique, oriente y dirija el conjunto de ciudades como plataformas logísticas y centros de servicios para las diversas regiones del país, orientado hacia un desarrollo equilibrado y sustentable, mediante la integración de las zonas rurales adyacentes.

La intensidad de las transformaciones económicas, sociales, urbanas y ambientales del Paraguay contemporáneo, exige un posi-

cionamiento claro y proactivo hacia formas de ocupación territorial más sustentables, donde las ciudades jueguen un renovado rol en el crecimiento económico y se conviertan en los espacios predilectos de la movilidad social horizontal y vertical y, por lo tanto, generen una alta atracción de población. Para ello se requieren de modelos de gestión que aseguren una calidad de vida urbana deseable. Las políticas públicas de ordenamiento o desarrollo territorial que se proponen deben construir el marco general de intervención específica para la implementación del sistema de ciudades que permitirá no solo crecer mejor, sino sobre todo asegurar niveles de sustentabilidad más adecuados.

Las ciudades intermedias, nuevos actores del territorio paraguayo, deben hacer frente al reto de crecer de forma ordenada y con orientaciones regionales y territoriales de los sistemas superiores de planificación, para asegurar la cohesión social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ambiental.

FABRICIO VÁZQUEZ

Doctor en Geografía y Ordenamiento Territorial, Universidad de Toulouse, Francia. Profesor de la Universidad Nacional de Asunción. Investigador asociado del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Ha publicado numerosos trabajos sobre las transformaciones territoriales del Paraguay.

Bibliografía

- Arriagada, C. 2000. *Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. CEPAL. Santiago de Chile
- Benavides, E; Manzano N. y Mendoza N. 2003. *Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia*. CEPAL: División de Desarrollo Sostenible y Asentamiento Humanos. Santiago de Chile.
- Bolay J.C; Rabinovich A. 2004. Ciudades Intermedias: ¿una nueva oportunidad para un desarrollo regional coherente en América Latina?. Globalización e Intermediación Urbana en América Latina, FLACSO.
- Causarano, M. 2006. *Dinámicas Metropolitanas en Asunción, Ciudad del Este y Encarnación*. UNFPA. Asunción.
- Cepal. 2012. *Población, Territorio y Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile.
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. 2003. *Censos de Población y Viviendas*. Asunción.
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. 2010. *Encuestas Permanente de Hogares 2009, 2010 y 2011*. Asunción.
- Jordán, R. Y Siminoni, D. (Compiladores), 1998. *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Santiago de Chile: CEPAL / Ministerio Degli Affari Esteri-Cooperazione Italiana.
- Levy, J. y Lussault, M. 2003. *Dictionaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*. Berlin, Paris.
- Llop Toné, J. (dir). 1999. *Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial*. UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores de España. España.
- Michellini, J. y Davies C. 2009. « Ciudades Intermedias y Desarrollo Territorial: un análisis exploratorio del caso argentino». Grupo de Estudio de Desarrollo Urbano. Comunicación al II Congreso de Geografía de las Universidades Nacionales desarrollado entre el 15 y 18 de Septiembre de 2009 en Santa Rosa (La Pampa), Argentina.
- Pulido, N. 2004. "Globalización y surgimiento de ciudades "intermedias" en América Latina y en Venezuela". Revista Geográfica Venezolana, Vol. 45(1) Caracas.
- Senavitat, 2010. *Déficit Habitacional del Paraguay*. Asunción.
- Vázquez, F, 2011. "Diferencias Regionales y Dinamismo Productivo en Paraguay: la nueva organización económica del territorio". En F. Masi (ed.) *Paraguay en el Mercosur. Asimetrías Internas y Política Comercial Externa*. CADEP. Asunción.
- Vázquez, F. 2012. "La construcción de una organización territorial equilibrada, gobernable y funcional". En: D. Abente y D. Borda (eds.) *El Reto del Futuro. Asumiendo el Legado del Bicentenario*. Asunción, Ministerio de Hacienda- CAF.
- Veltz, P. 1999. *Mundialización, Ciudades y Territorios*. Ariel, Barcelona.