



UNILA

Universidade Federal
da Integração
Latino-Americana

**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**RELACIONES INTERNACIONALES E
INTEGRACIÓN**

**LA GOBERNANZA LOCAL EN EL DEPARTAMENTO DE ALTO PARANÁ -
PARAGUAY Y LOS POTENCIALES PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS
ODS.**

DIEGO DE JESUS ORTIGOZA ARGUELLO

Foz de Iguaçu
2021



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**RELACIONES INTERNACIONALES E
INTEGRACIÓN**

**LA GOBERNANZA LOCAL EN EL DEPARTAMENTO DE ALTO PARANÁ - PARAGUAY
Y LOS POTENCIALES PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS ODS.**

DIEGO DE JESUS ORTIGOZA ARGUELLO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

Orientadora: Prof. Dra. Suellen Mayara Péres de Oliveira

Foz do Iguaçu
2021

DIEGO DE JESUS ORTIGOZA ARGUELLO

**LA GOBERNANZA LOCAL EN EL DEPARTAMENTO DE ALTO PARANÁ - PARAGUAY
Y LOS POTENCIALES PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS ODS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Dra. Suellen Mayara Peres de Oliveira
UNILA

Coorientador: Dr. Nahuel Oddone
ISM

Prof. Dra. Joséli Fiorin Gomes
UFSM

Prof. Dr. Gustavo Oliveira Vieira
UNILA

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a): _____

Curso: _____

Tipo de Documento	
(.....) graduação	(.....) artigo
(.....) especialização	(.....) trabalho de conclusão de curso
(.....) mestrado	(.....) monografia
(.....) doutorado	(.....) dissertação
	(.....) tese
	(.....) CD/DVD – obras audiovisuais
	(.....) _____

Título do trabalho acadêmico: _____

Nome do orientador(a): _____

Data da Defesa: ____/____/____

Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra, gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, ____ de _____ de _____.

Assinatura do Responsável

RESUMEN

El presente trabajo consiste en un análisis del Departamento de Alto Paraná – Paraguay como región de frontera y sus dinámicas con el territorio, con el fin de identificar el nivel de compromiso existente por parte del territorio y sus principales actores en torno a la implementación de la Agenda Global a nivel local. Por medio del mismo se busca demostrar la hipótesis de que la gobernanza de los actores locales, en el departamento de Alto Paraná, representa un medio articulador más que importante para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para lograr lo propuesto, este trabajo estudia los conceptos de Globalización y Gobernanza como también el Desarrollo sostenible y los gobiernos locales, de manera a explicar el escenario en el cual se asienta el territorio de estudio. Para comprender esta dinámica se desarrolla una metodología cualitativa y cuantitativa, por medio del cual se analiza las características y estructuras del departamento por medio de la teoría de tipología de ciudades fronterizas. La estructura del trabajo está compuesta primeramente por las concepciones conceptuales y teóricas pertinentes, luego se caracteriza el departamento de Alto Paraná y su dinámica fronteriza de manera a identificar posteriormente indicadores por medio de la tipología de frontera, finalmente se presenta un análisis de dichos indicadores de la tipología fronteriza de Alto Paraná y su relación con la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del territorio.

Palabras clave: Alto Paraná; Dinámica territorial; Gobernanza; Globalización; Gobiernos locales; Desarrollo sostenible; Agenda Global.

RESUMO

Este trabalho consiste em uma análise do Departamento de Alto Paraná - Paraguai como região de fronteira e sua dinâmica com o território, a fim de identificar o nível de comprometimento existente por parte do território e seus principais atores na implementação do Global Agenda a nível local. Por meio dela, busca-se demonstrar a hipótese de que a governança dos atores locais no estado do Alto Paraná representa um meio de articulação mais do que importante para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Para concretizar o que se propõe, este trabalho estuda os conceitos de Globalização e Governança, Desenvolvimento Sustentável e governos locais, a fim de explicar o cenário em que se situa o território de estudo. Para compreender esta dinâmica foi desenvolvida uma metodologia qualitativa e quantitativa, através da qual são analisadas as características e estruturas do departamento através da teoria da tipologia de cidades fronteiriças. A estrutura do trabalho é inicialmente composta pelas concepções conceituais e teóricas pertinentes, em seguida, o departamento de Alto Paraná e sua dinâmica de fronteira são caracterizados para posteriormente identificar indicadores através da tipologia de fronteira e por fim é apresentada uma análise dos referidos indicadores de fronteira a tipologia fronteiriça do Alto Paraná e sua relação com a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável do território.

Palavras-chave: Alto Paraná; Dinâmica territorial; Governança; Globalização; Governos locais; Desenvolvimento sustentável; Agenda global.

ABSTRACT

This work consists of an analysis of the Department of Alto Paraná - Paraguay as a border region and its dynamics with the territory, in order to identify the existing level of commitment on the part of the territory and its main actors regarding the implementation of the Global Agenda at the local level. Through it, it seeks to demonstrate the hypothesis that the governance of local actors in the department of Alto Paraná represents a more than important articulating means for the achievement of the Sustainable Development Goals. To achieve what is proposed, this work studies the concepts of Globalization and Governance as well as Sustainable Development and local governments, in order to explain the scenario in which the study territory rises. To understand this dynamics, a qualitative and quantitative methodology is developed, through which the characteristics and structures of the department are analyzed through the theory of typology of border cities. The structure of the work is first made up of the relevant conceptual and theoretical conceptions, then the department of Alto Paraná and its border dynamics are characterized in order to subsequently identify indicators through the border typology and finally an analysis of said indicators of border is presented. the border typology of Alto Paraná and its relationship with the 2030 agenda for the sustainable development of the territory.

Key words: Alto Paraná; Territorial dynamics; Governance; Globalization; Local governments; Sustainable development; Global Agenda.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	28
Figura 2 – Mapa político de América del Sur, destaque para Paraguay y el estado brasileño de Paraná	33
Figura 3 – Mapa político de Paraguay, destacada la región fronteriza com el estado brasileño de Paraná.....	34
Figura 4 – Municipios brasileños en línea de frontera	35
Figura 5 – El contexto de la zona de Frontera.....	38
Figura 6 – Crecimiento de la población de Alto Paraná entre 2000 y 2025	40
Figura 7 – Crecimiento de la población de Alto Paraná entre 2015 y 2025	40
Figura 8 – Composición de género y edad de la población en Alto Paraná en 2012	41
Figura 9 – Longitud total de las carreteras en Alto Paraná y Oeste Paranaense para 2018... 47	
Figura 10 – Porcentaje de caminos pavimentados en Alto Paraná y Oeste Paranaense.....	47
Figura 11 – Áreas de restricción con concentración de pobreza, falta de agua potable y saneamiento en comparación con la densidad poblacional	51
Figura 12 – Cobertura de ocupación y empleo	52
Figura 13 – Representación del tiempo de viaje a centros de educación secundarios y áreas con baja matrícula en educación secundaria	52
Figura 14 – Lógica productiva para el clúster agrícola	55
Figura 15 – Lógica productiva para el clúster manufactura	58
Figura 16 – Lógica productiva para el clúster manufactura pesada	60

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1 – Elementos geográficos de la tipología de frontera del Alto Paraná.....	44
Cuadro 2 – Elementos Económicos-Espaciales de la tipología de frontera del Alto Paraná	46
Cuadro 3 – Elementos institucionales de la tipología de frontera del Alto Paraná	50
Cuadro 4 – Elementos políticos de la tipología de frontera del Alto Paraná.....	53

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 – Cadena de valor de agricultura transfronteriza entre Alto Paraná y Oeste Paranaense	55
Diagrama 2 – Cadena de valor de la manufactura transfronterizos entre Alto Paraná y Oeste Paranaense	58
Diagrama 3 – Cadena de valor de la manufactura pesada transfronterizos entre Alto Paraná y Oeste Paranaense	60
Diagrama 4 – Cadena de Valor del turismo y servicios transfronterizos entre Alto Paraná y Oeste Paranaense	62

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CODELESTE	Consejo de desarrollo Económico Social y Medioambiental de Ciudad del Este
CODEFOZ	Consejo de Desarrollo Económico Social de Foz de Iguazú
CODESPI	Consejo de Desarrollo Económico Social y Ambiental de Puerto de Iguazú
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
STP	Secretaría Técnica de Planificación
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo

SUMÁRIO

INTRODUCCIÓN	12
1 REFERENCIAS TEÓRICAS Y CONCEPTUALES	16
1.1 UNA MIRADA A LA GLOBALIZACIÓN DE MILTON SANTOS.....	16
1.2 CONCEPTO DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES	18
1.3 BREVE DISCUSIÓN DE LOS CONCEPTOS DE LÍMITES Y FRONTERAS INTERNACIONALES SEGÚN LA PERSPECTIVA DE LIA OSORIO MACHADO	23
1.4 BREVE DISCUSIÓN SOBRE EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y LOS DESAFÍOS AMBIENTALES	25
1.5 EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS A NIVEL LOCAL.....	27
2. DINÁMICAS DE LAS RELACIONES DE ALTO PARANÁ CON SUS FRONTERAS.	
34	
2.1. CARACTERIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ALTO PARANÁ.....	34
2.2. ALTO PARANÁ BAJO ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS PARA UNA TIPOLOGÍA DE LAS CIUDADES DE FRONTERA.	42
3. LAS ESTRATEGIAS ENFOCADAS AL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL DEPARTAMENTO DE ALTO PARANÁ.....	64
3.1 LOS INDICADORES DE LA TIPOLOGÍA FRONTERIZA DE ALTO PARANÁ Y SU RELACIÓN CON LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO.	65
3.2 CÓMO LA ACCIÓN LOCAL TRANSFORMA EL TERRITORIO TRANSFRONTERIZO DE ALTO PARANÁ.....	70
3 CONSIDERACIONES FINALES.....	77
REFERENCIAS.....	80

INTRODUCCIÓN

Inicialmente, la propuesta de investigación para el presente trabajo de conclusión de curso estaba orientada a estudiar el desarrollo local en la región Oeste Paraná, específicamente por medio del proyecto “*OESTE 2030*”, el cual está a cargo de la PNUD Brasil y de la Itaipú Binacional, con el objetivo de impulsar la cooperación para el Desarrollo Sostenible y la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El diagnóstico generado por dicho proyecto representa una herramienta para apoyar a la región con el alcance de la Agenda 2030, complementada a los diálogos del PNUD Brasil con cada uno de los 54 municipios de la región.

Este ciclo de diálogo y herramientas, como también los diagnósticos elaborados, generaban en los municipios el estímulo necesario para alinear sus prioridades y acciones al alcance de las metas de la Agenda. Esta percepción del proyecto, generó una pregunta inmediata en relación a la situación de Paraguay, específicamente del Departamento de Alto Paraná como región de frontera y cuál era el estado de la implementación de la Agenda 2030, como también quienes eran los agentes de dicho territorio y su nivel de comprometimiento con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Generado dicho planteamiento, este se posiciona como eje direccional del presente trabajo, debido a la falta de investigaciones científicas que evalúen y den respuestas al panorama de implementación de los (ODS), de los territorios y los principales actores envueltos en los procesos y formulaciones de las directrices internacionales a nivel local en el departamento de Alto Paraná.

Es así como, específicamente el presente trabajo tiene como objetivo el estudio y análisis de la situación actual real del Departamento del Alto Paraná y sus dinámicas con el territorio, con el fin de identificar el nivel de compromiso existente por parte del territorio y sus principales actores en torno a la implementación de la Agenda Global a nivel local. Así también, se destaca puntualmente la importancia del proceso de territorialización en relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo cual permite conocer y entender los problemas generales de la población, identificando así las características geográficas, culturales, sociales, económicas y políticas del territorio.

En este punto, es importante destacar que Paraguay es un país en vías de desarrollo y su economía se basa en la explotación del sector primario, tanto como la agricultura y la ganadería, por ende, es importante pensar en una agenda de gobernanza local como plan de acción enfocada al desarrollo sostenible, y teniendo como eje el cumplimiento de los ODS.

En un mundo globalizado, los actores locales o subnacionales aparecen como nuevos actores internacionales, los cuales también entienden que la cooperación bilateral o en red con demás gobiernos socios, da lugar a un nuevo abordaje, relacionados con la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Así pues, esto se presenta como un desafío tanto a las cuestiones de la esfera nacional como internacional, involucrando así espacios en donde actores sociales, domésticos e internacionales poseen una interdependencia. De esta manera, se destaca el papel real de estos diferentes agentes y su participación en las nuevas temáticas y desafíos que en efecto ultrapasan las barreras geográficas, implicando así una interacción multilateral en busca de una solución y posicionamientos compartidos (KOTZIAS, F, SILVEIRA, H, 2015).

De manera a desarrollar dicha investigación el presente trabajo se basa en el uso de datos cualitativos y cuantitativos, teniendo como base el análisis documental y bibliográfico de fuentes secundarias, de organismos públicos, privados, no gubernamentales y medios de comunicación. Así también lo largo de la investigación, estos datos sirvieron para desarrollar muestras específicas de manera a caracterizar el territorio transfronterizo del Departamento del Alto Paraná. Una de las principales fuentes fue utilización la teoría de la autora Lia Osorio Machado, la cual habla de los elementos para una tipología de las ciudades de frontera, este estudio está direccionado al análisis de las ciudades de frontera y tiene como principal objetivo promover el desarrollo urbano en las ciudades de frontera.

Considerando los aspectos del departamento y el contexto de dicha investigación, fueron seleccionados la gran mayoría de los elementos expuesto por la autora y estos permiten ser analizados de manera combinada: histórico-geográfico, institucional, económico-espacial y político. Como resultado, surgen importantes indicadores de análisis del territorio que nos permiten conocer y valorar las características propias del Departamento de Alto Paraná y sus dinámicas con la región específicamente del Oeste Paranaense - Brasil. Así también, dichos indicadores permiten determinar estrategias enfocadas al desarrollo sostenible en el departamento, es así que se pretende demostrar la relación de dichos indicadores con los temas y objetivos de la Agenda 2030.

Cabe destacar que el enfoque en la frontera entre Alto Paraná y Oeste Paranaense se da no solo por la cuestión geográfica, este resalta debido a la posición de Brasil como el socio comercial más importante de Paraguay. Al analizar las dinámicas de exportación e importación entre Brasil y Paraguay a nivel regional, se nota que la meso región del Oeste Paranaense presentó en 2015 el mayor nivel de importación de productos paraguayos hacia el mercado brasileño (BID: 2018).

Ahora bien, para lograr cumplir con sus objetivos y desarrollar un análisis fluido, el presente trabajo estará estructurado de la siguiente manera; dispondrá de tres capítulos, cada uno contando con un tema central y con apartados específicos, los cuales están representados de manera a generar un mejor desarrollo y complementariedad a la idea central.

De esta manera, el primer capítulo del desarrollo de dicha investigación está denominado como referencia teórica, el cual será de gran importancia para el análisis de los posteriores capítulos. Este cuenta con apartados que abordan las cuestiones conceptuales de Globalización, específicamente bajo el análisis del Geógrafo brasileño Milton Santos, así también, por otro lado se desarrolla el concepto de gobernanza y gobiernos locales, así también se hace necesario dar lugar a una breve discusión en relación a los conceptos de límites y fronteras internacionales según la perspectiva de Lia Osorio Machado. Seguidamente se desarrollará una breve contextualización sobre el desarrollo sustentable y los desafíos ambientales. Por último, se visa la conceptualización del desarrollo territorial y los desafíos de las políticas a nivel local.

El segundo capítulo diagnosticará la situación de la integración de la frontera de Alto Paraná - Paraguay con la región Oeste Paraná – Brasil, para ello se contempla apartados donde la primera desarrolla una caracterización histórica, socioeconómica y comercial de la región fronteriza bajo análisis. Así también, en este punto se desenvuelve la mirada al Departamento del Alto Paraná bajo el análisis de los elementos para una tipología de las ciudades de Frontera, lo cual arroja indicadores importantes para el posterior análisis del territorio referente a la gobernanza local y al cumplimiento de la agenda 2030

Por último, el presente trabajo visa un tercer capítulo en torno a las estrategias enfocadas al desarrollo sostenible en el departamento de Alto Paraná, este cuenta con apartados que abarcan los resultados de los indicadores de la tipología transfronteriza de Alto Paraná y su relación con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible del territorio. Para finalizar, el presente capítulo analiza como la acción local transforma el territorio transfronterizo de Alto Paraná, para ello se visa estudiar a los principales actores locales, como así también a las instituciones gubernamentales encargadas de llevar a cabo dicha transformación.

1.REFERENCIAS TEÓRICAS Y CONCEPTUALES

Este capítulo busca desarrollar los conceptos de Globalización, Territorio y Espacio, con base al pensamiento intelectual del geógrafo brasileño Milton Santos de manera a analizarlos y exponerlos. Por otro lado, se busca desarrollar el concepto de Gobernanza abordado por varios autores, de manera a entender la importancia de esta práctica que involucra a distintos actores y sectores. Por último, se trata el concepto de Desarrollo territorial bajo el análisis de la CEPAL, para seguidamente hacer un hincapié, específicamente, en torno al espacio propiamente estudiado Alto Paraná y la región Oeste Paraná.

A partir de esto se torna necesario analizar y destacar los puntos más importantes referentes al plan nacional Paraguay 2030, echando un vistazo hacia el enfoque y el espacio destinado dentro del informe para el desarrollo territorial en el Alto Paraná.

1.1 UNA MIRADA A LA GLOBALIZACIÓN DE MILTON SANTOS

En este apartado, se aborda la interpretación del geógrafo brasileño Milton Santos sobre la globalización, tratando este concepto desde la dimensión cultural, económica y por fin solidaria, fomentando el diálogo con otros autores que tratan el tema. La obra de Milton Santos representa un hecho más que importante para determinar el fenómeno Globalización, llegando a proponer una globalización basada en la solidaridad, mismo reconociendo que esta propuesta está muy lejos de nuestra realidad (RIBEIRO, 2002).

Según lo destaca Wagner Costa Ribeiro (2002), la propagación del término globalización se dio a través de la prensa financiera internacional, a mediados de la década de 1980. Seguidamente, muchos intelectuales comenzaron a desarrollar el tema, asociándolo con la difusión de nuevas tecnologías en el área de la comunicación, como los satélites artificiales, redes de fibra óptica que conectan a las personas a través de computadoras, entre otras. Todo esto generó una facilidad para la circulación de la información e incremento de los flujos financieros. De esta manera, la globalización en varios casos es vista como sinónimo de inversiones financieras e inversiones en todo el mundo.

Además, es definida en contadas ocasiones como un sistema cultural que homogeneiza, que afirma lo mismo mediante la introducción de diversas identidades culturales que se superponen a los individuos. Por último, hubo quienes dijeron que estamos ante una era de ciudadano global, definido sólo como aquel que se inserta en el universo del consumo, que está completamente desfasado con la idea de ciudadanía (RIBEIRO, 2002).

En la obra de Santos titulada “Uma Outra Globalização”, este desarrolla un análisis

partiendo desde una mirada al mundo, por lo que lo rodea y de su percepción engañosa del mundo que se nos presenta, es por eso que Santos considera la existencia de por lo menos tres mundos en uno solo: el primero sería el mundo tal cual como nos hacen verlo: la globalización como fábula; el segundo sería el mundo tal y cual es: la globalización como perversidad; y el tercero, el mundo como puede ser: una otra globalización.

El primero de los tres mundos de la globalización, descrita por Santos, es una globalización de Fábula dentro de la cual éste destaca que existe una búsqueda de uniformidad en virtud de los actores hegemónicos, pero “el mundo se torna menos unido, volviéndose más distante al sueño de una ciudadanía verdaderamente universal” (SANTOS, 2001:19). Ahora bien, en cuanto al Estado y cuál es el papel que este ocupa en medio de estos acontecimientos, según Santos se menciona el hecho de la muerte del Estado, pero “lo que estamos viendo es su fortalecimiento para atender las demandas de las finanzas y otros grandes intereses internacionales, en detrimento del cuidado de poblaciones cuya vida se torna más difícil.” (SANTOS, 2001:19). Asimismo, el mundo tal cual lo ve Milton Santo, es un mundo de la globalización perversa para la mayor parte de la humanidad,

El creciente desempleo se vuelve crónico. La pobreza aumenta y las clases medias pierden calidad de vida. El salario medio tiende a disminuir. El hambre y la falta de vivienda están muy extendidos en todos los continentes. Nuevas enfermedades como el SIDA echan raíces y viejas enfermedades, supuestamente extirpadas, regresan triunfalmente. La mortalidad infantil se mantiene a pesar de los avances médicos y la información. La educación de calidad es cada vez más inaccesible. (SANTOS, 2001, pg.19-20)

Se hace necesario resaltar que lo anteriormente expuesto propone problemáticas recurrentes al territorio y espacio estudiados en este trabajo, Alto Paraná en mayor medida que la región del Oeste Paraná, enfrentan estos rezagos, según informes presentados por el BID (2015 y 2018) parten de las necesidades básicas como lo son salud, educación y seguridad, todo esto debido al retraso que se presenta en cuanto a la situación socioeconómica, la alta tasa de mortalidad, el bajo nivel de matriculación en cuanto a educación, como también la falta de inversiones en lo que refiere a infraestructura y servicios de saneamiento, los cuales serán mejor desarrollados y analizados más adelante.

Mientras tanto, Milton Santos propone que todavía se puede pensar en la construcción de otro mundo, mediante una globalización más humana. Existen bases materiales en el periodo actual, en donde la unicidad de la técnica, la convergencia de los momentos y el conocimiento del planeta se prestan como bases técnicas en donde el gran capital se apoya para construir una

globalización perversa (SANTOS, 2001). Del mismo modo como se destacan dichas bases, también se reconoce nuevos indicativos para una nueva globalización,

El primero de estos fenómenos es la enorme mezcla de pueblos, razas, culturas y gustos en todos los continentes. A esto se suma, gracias a los avances en la información, la "mezcla" de filosofías, en detrimento del racionalismo europeo. Otro hecho de nuestra era, indicativo de la posibilidad de cambio, es la producción de una población aglomerada en áreas cada vez más pequeñas, lo que permite un dinamismo aún mayor a esa mezcla entre personas y filosofías. (SANTOS, 2001: 20-21)

En pocas palabras, según este razonamiento, Santos (2001) muestra la existencia de una verdadera socio diversidad históricamente tan significativa cuanto la propia biodiversidad de la naturaleza. En cuanto al plan teórico, se destaca la posibilidad de un nuevo discurso, en donde, “por primera vez en la historia de la humanidad, se puede ver la existencia de una universalidad empírica. La universalidad ya no es solo una elaboración abstracta en la mente de los filósofos, sino el resultado de la experiencia ordinaria de cada hombre” (SANTOS, 2001: 21).

En tal sentido, según Milton Santos “la globalización es, en cierto modo, la cúspide del proceso de internacionalización mundial capitalista. Para entenderlo, como, además, en cualquier etapa de la historia, hay dos elementos fundamentales a tener en cuenta: el estado de las técnicas y el estado de la política.” (SANTOS, 2001: 23).

En tal sentido, el territorio estudiado demuestra claramente lo mencionado, Alto Paraná y la región de Oeste Paraná están conectadas a ese proceso en donde la internacionalización tanto de capitales como así también de los servicios y operaciones internos de esta región están orientados para facilitar la expansión por medio de la interdependencia económica y buscar así condiciones para resolver sus problemas.

Así pues, según Maria da Cenceição Tavares, la globalización actual no solo tiene que ver con la polarización de la riqueza y de la pobreza, en la segmentación de los mercados y de la población sometida o con la destrucción del medio ambiente, si no que “reside en la tentativa de manera empírica y simbólica de la construcción de un único espacio unipolar de dominación” (TAVARES: 2). Por otro lado la misma autora en sus análisis destaca que existe optimismo por parte de Milton Santos en relación a las ciudades, “como espacio de libertad de la cultura popular frente a la cultura de los medios de comunicación, como espacio de solidaridad en la lucha del “desde abajo” contra la escasez que produce el “desde arriba”. (TAVARES, 2001: 03).

1.2 CONCEPTO DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES

Es importante iniciar esta sección destacando que con el surgimiento de la globalización,

el Estado Nación pasó a tener un papel más relativo en el contexto internacional, estos hechos se dan por causas de un contexto en donde las Relaciones Internacionales son intensificadas, se desenvuelve una mayor velocidad en cuanto al intercambio de informaciones y varios otros factores que colocaron a las fronteras en una posición más importante, otorgándoles así una mayor concentración de poder (VIEIRA; LAGO, 2015).

Es decir, de esta manera se entiende que las transformaciones que la sociedad experimenta por los cambios crecientes de los ámbitos de acción social contemporánea y la mayor independencia de la política, como también “la interdependencia económica e informativa que una sociedad doméstica construye con otras sociedades externas para estar en condiciones de resolver sus problemas y realizar sus aspiraciones” (VILLANUEVA, 2006, p.64), son asociadas al surgimiento y análisis de la gobernanza. En tal sentido,

(...) Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas. (VILLANUEVA, 2006, pg.67)

Esto describe, por consiguiente, que las políticas sociales y servicios públicos han comenzado a desenvolverse por medio de formas que ya no se presentan exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incluyen mecanismos de mercado y de participación de la sociedad. De tal manera surgen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado, como también el sector social para resolver problemas y buscar soluciones. En efecto para Villanueva (2006), el concepto destaca, en consecuencia,

(...) la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, así como da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios. (VILLANUEVA, 2006, pg. 67)

En tal sentido, “la gobernanza pasa a tratar las estrategias comunes y participativas entre diversos grupos sociales afectados por los desafíos del mundo contemporáneo, buscando soluciones rápidas e innovadoras para lidiar con las consecuencias negativas de la globalización”. (VIEIRA; LAGO, 2015, p.12)

Ante estos acontecimientos, según los autores Vieira y Lago (2015), comienzan a surgir nuevas temáticas y desafíos que ya no se presentan como cuestiones ligadas en su totalidad a la esfera nacional, ya que estos efectos ultrapasan las barreras geográficas, impulsando así la necesidad de una interacción multilateral con el fin de buscar soluciones y posicionamientos compartidos entre los afectados. A finales del siglo XX fueron ganando fuerza las teorías relacionadas a la Gobernanza, las cuales buscaban explicar el nuevo escenario internacional, que ya no se encontraba limitado a la actuación estatal, destacando de igual manera que la relevancia significativa del Estado continuaba presente.

Las teorías que envuelven a la gobernanza representan estudios que buscan entender y explicar la organización de los Estados, como así también la relación de este con la soberanía ante los desafíos impuestos por la globalización y los desdoblamientos políticos modernos.

De acuerdo con las enseñanzas de Bob Jessop, los paradigmas de la gobernanza sirven para “ilustrar la necesidad de establecer periodos a la política internacional y, en verdad, localizarla en un contexto más amplio, relacionado con la reorganización del Estado en una escala todavía más global¹” (JESSOP, 2004: 69).

Entre tanto, para desarrollar las teorías, es necesario explorar los conceptos relacionados a la gobernanza, teniendo en cuenta que la literatura sobre el tema es bastante diversificada y muchas veces evasiva en términos de significado. En este sentido, expone Goncalves que:

Uno de los serios problemas del análisis científico es la imprecisión de los conceptos. Con la palabra gobernanza parece estar aconteciendo un movimiento de uso amplio de la expresión, sin que su utilización esté cerca del cuidado analítico que requiere, es preciso, por tanto, necesario el significado en el contexto en que es aplicado, Además de eso, vale la pena destacar que gobernanza tiene aplicación en varios campos, con sentidos diferentes.(GONÇALVES, 2005: 02)

De acuerdo a la Comisión de Gobernanza Global de las Naciones Unidas (1995), el concepto de Gobernanza puede ser interpretado como: la suma de las varias maneras como los individuos e instituciones, tanto públicas como privadas, direccionan sus negocios comunes. Es un proceso continuo a través del cual, intereses de conflicto diversos pueden ser acomodados y

¹ Traducción nuestra del original “*It does illustrate the need to periodize the Europolity and, indeed, to locate it in a broader context concerned with the reorganization of statehood on a still more global scale*” (JESSOP, 2004: 69).

acciones cooperativas pueden ser tomadas (CONEJERO y SEGURA: 2020). De esta manera, se puede entender que la gobernanza es un proceso continuo por medio del cual “se pueden acomodar intereses en conflicto o diversos y se pueden tomar acciones cooperativas. Incluye instituciones y regímenes formales facultados para hacer cumplir, así como acuerdos informales que las personas e instituciones han acordado o perciben que les conviene” (CONEJERO y SEGURA, 2020: 154)

En pocas palabras para la *Commission on Global Governance* la gobernanza global, no se muestra como un gobierno global ya que es la suma de muchas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejando sus asuntos en común, siendo este un proceso continuo por medio del cual los intereses en conflicto o divergentes pueden ser ordenados, y pueden realizarse acciones de cooperación.

En las enseñanzas de Rhodes, gobernanza es vista como “un cambio en el sentido de gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso de gobernar, (...), o un nuevo método por el cual la sociedad se rige” (RHODES, 1996: 653). En tal sentido, se resalta que la novedad está en el énfasis del proceso sobre la institución, que refleja la “preocupación en gobernar, alcanzar una acción colectiva en la esfera pública en circunstancias donde no es posible asentar la autoridad del Estado”². En tal sentido según Kooiman, cuando define gobernanza como siendo “padrones que emergen de las actividades relativas de los actores sociales, políticos y administrativos” (KOOIMAN, 1995: 03). Ahora bien, bajo esta visión según Morata, la gobernanza es empleada:

[...] sobre todo, para describir el modo como las sociedades adoptan y ponen en práctica sus decisiones colectivas relativas a la regulación de los problemas sociales. Se trata de un término utilizado tradicionalmente por la literatura anglosajona para describir y analizar a la gestión de los asuntos públicos de un país en un momento determinado [...] podemos distinguir entre la función general de la gobernanza y las formas concretas que esta adopta. MORATA, 2004:23)

Así mismo, el autor todavía busca analizar la evolución semántica de la palabra gobernanza, que antiguamente era utilizada como sinónimo de gobierno, y que actualmente trae consigo valores diversos, alejándose de la vieja definición. Actualmente, la gobernanza indica así “un nuevo estilo de gobierno”, diferente del antiguo modelo jerárquico, caracterizándose por un mayor grado de cooperación e integración entre los Estados y los actores no estatales,

² Traducción nuestra del original “*a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or change condition of ordered rule; or the new method by which society is governed (...) concern with governing, achieving collective action in the realm of public affairs, in conditions where it is not possible to rest on recourse to the authority of the state*” (RHODES, 1996: 653)

en el centro de las redes de decisión mixtas”.

Ahora bien, para Ian Bache, quien por su vez explica que la “gobernanza no es simplemente una nueva frase para describir lo que los gobiernos hacen” (BACHE, 2004: 96). A su vez resalta que, a pesar de la dificultad de definición, esta puede ser utilizada para describir el papel, cada vez más importante, de los actores no gubernamentales en la formulación e implementación de políticas públicas.

El término es usado para sugerir la valorización de la creciente complejidad del relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, en la cual los actores de esta red son destaque en la formulación de políticas, estableciendo como principal papel del Estado la política de coordinación en vez de una política de control directo³. (BACHE, 2004: 96)

Siendo así, uno de los principales puntos a tener en consideración gira en torno a la cuestión de la gobernanza y su distinción del concepto de gobierno. Para Jessop, es posible observar en la actualidad una tendencia de desestatización del sistema político, lo cual envuelve un cambio de padrones, pasando de gobierno para gobernanza en varias escalas territoriales y en varios dominios. Es así que, para el autor, la gobernanza “envuelve la compleja arte de encarar múltiples agencias, instituciones y sistemas que son operacionalmente autónomos entre sí y estructuralmente conectados a través de varias formas de interdependencia recíproca” (JESSOP, 2004: 65). Al paso que los gobiernos “siempre dependen de otras agencias para ayudarlos a realizar los objetivos estatales o proyectar poder del Estado para más allá del aparato estatal” (JESSOP, 2004: 65), o sea, “gobierno sugiere actividades sustentadas por una autoridad formal, por el poder de policía que garantiza la implementación de las políticas debidamente establecidas⁴” (JESSOP, 2004: 65).

Por otro lado, es importante resaltar que la transición de gobierno para gobernanza puede no significar una pérdida de la capacidad del Estado. En verdad, esta transición visa contribuir para un avance de la capacidad de proyección del poder estatal en el sentido de alcanzar los objetivos propuestos, este fenómeno, se ve asociado a la exigencia de la globalización hacia los países para la construcción de respuestas consensuadas a los problemas que trascienden las

³ Traducción nuestra del original “*The term is used to imply an appreciation of an increasingly complex state-society relationship in which network actors are prominent in policy making and the state's primary role is policy coordination rather than direct policy control*” (BACHE, 2004: 96)

⁴ Traducción nuestra del original “*Governance involves the complex art of steering multiple agencies, institutions, and systems that are both operationally autonomous from one another and structurally coupled through various forms of reciprocal interdependence. Governments have always relied on other agencies to assist them in realizing state objectives or projecting state power beyond the formally defined state apparatus*”

fronteras, teniendo en cuenta a su vez, que la movilización de conocimiento y recursos entre los diversos actores de esta red interdependiente tiende a permitir que el nivel de gobernabilidad e eficiencia se torne mayor.

De forma general, el cruzamiento de los conceptos presentados puede ser resumido como el entendimiento de que la gobernanza presupone nuevas formas de interacción entre gobierno y sociedad civil en la búsqueda de intereses colectivos y formas más cooperativas de gobierno. Tal fenómeno está intrínsecamente ligado a una crisis de gobernabilidad, en la cual el antiguo modelo centralizado y jerárquico impuesto por los Estados no es más visto como una forma eficiente frente a los desafíos de la integración y de la globalización, lo que reveló la necesidad de buscar un nuevo modelo que combinase la integración de diversos segmentos de la sociedad con el gobierno, a fin de permitirse un mayor desarrollo. Esta interacción de la que se habla es muy necesaria dentro del contexto territorial estudiado en la presente investigación, exigiendo una conexión mayor de la gobernanza, en función de los problemas que enfrentan los municipios de frontera, como también las características únicas de la región marcada por sus recursos naturales, la población y la economía, estos aspectos son mejor descritos y ejemplificados en el transcurso del segundo y tercer capítulo.

Por otro lado, la temática también agrega valores relacionados a la integración de agentes en búsqueda de soluciones para problemas que ultrapasa las fronteras nacionales, como por ejemplo la naturaleza, por otro, está ligada a un proceso de fragmentación de autoridad, visto que sus efectos y políticas necesitan ser aplicados en contextos locales específicos, situación que refuerza la necesidad de trabajar la participación de los gobiernos subnacionales.

1.3 BREVE DISCUSIÓN DE LOS CONCEPTOS DE LÍMITES Y FRONTERAS INTERNACIONALES SEGÚN LA PERSPECTIVA DE LIA OSORIO MACHADO

Ahora bien, límites y fronteras son términos antiguos cuyos conceptos pueden ser aplicados a varias áreas del conocimiento, lo anteriormente expuesto es mayormente ejemplificado por la autora Lia Osorio, para quien estos conceptos y así también, “su relevancia para los campos de la Geografía Política y de la Ciencia Política, surgió en función del desarrollo del sistema de estados nacionales” (MACHADO, 2010, p. 60). En tal sentido “límite internacional fue establecido como concepto jurídico asociado al Estado territorial en el sentido de delimitar espacios mutuamente excluyentes y definir el perímetro máximo de control soberano ejercido por un Estado central” (MACHADO, 2010, p. 60-61). Para dicha autora:

Si bien una 'teoría de la frontera' no existe hasta el día de hoy, el esfuerzo por desarrollar conceptos y nociones útiles para su comprensión es válido, no solo para referenciar y calibrar políticas públicas en diferentes escalas de acción, sino también para estimular poblaciones de ciudades y regiones fronterizas una visión más estructurada de sus problemas específicos y sus problemas comunes. (MACHADO, 2010, pág.59)

Lo anteriormente expuesto resalta que “(...) Para el sistema interestatal los límites son importantes al afirmar la existencia de un conjunto de individuos que comparten un espacio vivido y un gobierno común, separado y diferente de otro conjunto de individuos” (MACHADO, 2010, p. 61-62).

Dentro de la perspectiva de Machado se encuentran los límites como separación y diferencia, en donde de manera general, los límites crean orden en la medida en que “construyen actores y es la interacción rutinaria entre actores la que produce orden” (ANSELL, WEBER, 1999) apd MACHADO. Mientras que, “para el sistema interestatal, los límites son importantes al afirmar la existencia de un conjunto de individuos que comparten un espacio habitado y un gobierno común, separados y diferentes de otro conjunto de individuos” (MACHADO, 2010, p. 61-62). Ahora bien, para dicha autora existe un papel simbólico de importancia para el límite internacional, lo cual lo torna con una función reguladora, es así que “el papel simbólico de las fronteras internacionales, como la separación y la diferencia, se ha vuelto importante no solo para los gobiernos sino también para las poblaciones, aunque con frecuencia es evocado por unos y otros de manera oportunista” (MACHADO, 2010, pág.62). De tal manera, según Machado (2010) se da lugar a las ideologías nacionalistas de “nosotros” y los “otros”, de lo “propio” y de lo “no propio”.

Es importante destacar y tener en cuenta al ambiente geográfico de la frontera, este según la autora:

Es más complejo que el simbolizado por el límite, ya que se hace a través de la territorialización de grupos humanos y redes de circulación e intercambio, unidos por la permeabilidad de las fronteras estatales a través de la comunicación entre poblaciones pertenecientes a diferentes sistemas de poder territorial. Por tanto, no debe confundirse con la permeabilidad de los límites estatales atribuidos a Internet y a los flujos de capital global (resumen). (MACHADO, 2010, p. 62-63)

En este sentido el espacio relacional de la frontera se convierte al mismo tiempo en un lugar de comunicación y de intercambio, así también de tensión y conflicto. Como resultado, “hacer cumplir el límite internacional ha sido en general una iniciativa de los gobiernos centrales, casi siempre en contra de los deseos de las poblaciones fronterizas” (MACHADO, 2010, p. 63). Es así que, “la distinción entre frontera y límite internacional solo se mantiene

mientras prevalezca uno de los dispositivos centrales del sistema interestatal: el uso de la distinción abierto / cerrado” (MACHADO, 2010, p. 63).

Lo anteriormente expuesto representa un doble desafío para el departamento de Alto Paraná, ya que este debe dirigir los flujos de internacionalización, los cuales son promovidos por los grandes capitales, pero por otro lado cuenta con aspectos característicos de su frontera con los cuales debe lidiar, estos hacen alusión a las carencias en cuanto a servicios básicos, a la actividad económica la cual depende del flujo de personas, de capitales y por sobre todo de los recursos naturales explotados ya sea para la producción de energía eléctrica como también en la producción agrícola a gran escala, estos aspectos proponen la necesidad para dirigir esfuerzos hacia mecanismos como también soluciones que puedan garantizar el crecimiento de las poblaciones transfronterizas.

1.4 BREVE DISCUSIÓN SOBRE EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y LOS DESAFÍOS AMBIENTALES

En este aspecto se desarrolla una breve contextualización histórica con vista a entender las nuevas y prometedoras perspectivas de acción hacia el desarrollo sostenible. Los años noventa comenzaron con grandes cambios en la agenda internacional. Pudiendo colocar como punto de inflexión a la Conferencia de Río y la Cumbre de la Tierra, celebradas en Río de Janeiro en 1992, donde se sentaron las bases para una nueva visión mundial del desarrollo sostenible por medio de convenciones como la de diversidad biológica y la del cambio climático. De este modo, se dio lugar a la apertura de espacios para el desarrollo sostenible, el cual estuvo estrechamente vinculada con la evolución de la situación, de la agenda y de los desafíos ambientales en esa última década y con los profundos cambios que la región había experimentado, particularmente a partir de la intensificación del proceso de globalización (LEFF; EZCURRA; PISANTY; LANKAO, 2002)

Ello ha reforzado la noción ya a finales de los ochenta una mirada al agotamiento de los modelos económicos y de organización de la sociedad, a la par de “las carencias de los estilos de desarrollo para responder a los nuevos retos, tal como indicaba la propia Resolución 44/228 de Naciones Unidas que convocó la Conferencia de Río” (GUIMARÃE; BÁRCENA, 2002: 16). Así pues, estos estilos de desarrollo, a los problemas tradicionales de pobreza y desigualdad, se añaden ahora los límites y requisitos ecológicos y ambientales para desenvolver un crecimiento sostenible y equilibrado en este siglo (GUIMARÃE; BÁRCENA, 2002). Destacándose así que;

Si, por un lado, las necesidades de incrementar la riqueza nacional para satisfacer necesidades básicas de una población creciente pueden representar una presión aún más severa para la base de recursos naturales de la región, por el otro, el incremento de actividades extractivas e industriales provoca un deterioro aún más agudo en la capacidad de recuperación y regeneración de los ecosistemas que proveen los servicios ambientales. (GUIMARÃE; BÁRCENA, 2002: 16)

Es importante restar esta noción, pues está relacionada a las presiones que genera la globalización para mantener la competitividad de los países, “haciendo que los gobiernos no tomen iniciativas para internalizar los costos ambientales ni mejoren su desempeño si ello implicare mayores costos para los productores nacionales” (GUIMARÃE; BÁRCENA, 27). Esta situación, en la que los países no actúan de manera individual si el resto no lo hace también por miedo a perder competitividad y en la que, cuando se logran acuerdos globales, los mecanismos para hacerlos cumplir no están muy claros, conduce a niveles de bienestar inferiores a los que se producirían en presencia de una gestión internacional ambiental coherente.

Esos niveles inferiores de bienestar producidos por la falta de una gestión internacional ambiental coherente, va ligado a lo que Sachs resalta, según este autor el desarrollo va hacia un camino distinto al del crecimiento económico, de igual manera destaca que el crecimiento como tal es una condición necesaria, pero que de ninguna manera se puede convertir en suficiente y que mucho menos representa un objetivo en sí mismo (SACHS: 2008). Así destaca que el desarrollo trae consigo una modernidad inclusiva providenciada por el cambio en la estructura.

Después de la conferencia de Río, y de lo que ésta significó, los gobiernos de los países de Latinoamérica y el Caribe adoptaron el lenguaje del desarrollo sostenible en sus documentos oficiales, e incluso muchas veces lo han consagrado en sus constituciones y legislaciones, pero esto representó más un valor simbólico, si se analiza el balance de la última década, caracterizado por una persistencia de la pobreza y la inequidad y un incremento del deterioro ambiental (GABALDÓN; ECERRA, 2002). Se confirma que uno de las principales limitantes de la protección ambiental reside en el hecho de que en “las instituciones del Estado en la región conviven diferentes concepciones sobre el lugar que aquélla debe ocupar en el contexto del desarrollo, las cuales son a su vez compartidas por diferentes grupos de la sociedad civil y del sector privado” (GABALDÓN; ECERRA, 2002: 48).

Ahora bien, en la actualidad, esto representa un desafío que superar, aún más resaltando la realidad del territorio estudiado en dicho trabajo, es necesaria una clara percepción del camino hacia el desarrollo sostenible, el cual debe prever que la mayoría se encuentre incluida

en el proceso, para esto se puede pensar en el contexto de una gobernanza global, la ambiental, la cual también presenta desafíos en funciones de los impactos generados por la globalización y sus desigualdades, debido a que la globalización trajo consigo nuevas percepciones de interacción, tanto en las cuestiones que tienen que ver con la producción y el consumo, como así también para la información, cultura y política de manera general. Esta nueva dinámica de impactos ambientales traídos por la globalización y el consumo de masas pasó a exigir de las organizaciones mayor responsabilidad con los impactos ambientales y sociales generados por sus actividades (GONÇALVES y CONCEIÇÃO: 2015)

Por consecuencia esto generó una tal fragmentación que llevó Happaerts, a clasificar ese proceso como una “política de fuera para dentro o outsider-in policy” (HAPPAERTS, 2011:03), en el sentido de que la mayoría de las decisiones y las negociaciones relativas al medio ambiente son tomadas internacionalmente, pero, enseguida, necesitan ser “traídas a casa” por otros niveles gubernamentales, tales como provincias, estados partes, ciudades u otros tipos de gobiernos locales, lo que implica en una integración política vertical entre los diversos niveles de gobierno.

1.5 EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS A NIVEL LOCAL

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el desarrollo territorial se entiende como “un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio” (CEPAL, 2021, página inicial)

Ahora bien, tratándose de las políticas impulsadas hacia el desarrollo territorial, según el informe sobre la planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe, “el sentido de las políticas para el desarrollo territorial se define en función de los problemas que con ellas se pretende resolver” (CEPAL, 2019: 21), también se destaca que cada sociedad identifica dichos problemas en determinados momentos de su historia, pueden ser abordados y resueltos por medio de diferentes maneras: políticas, planes, programas y proyectos.

Asimismo, el desarrollo territorial para el Estado-nación es una realidad política de existencia relativamente reciente, es una construcción propia de la modernidad y es el punto de partida y de referencia necesario para esta reflexión. Para los países de América Latina se trata de una realidad y un desafío con más de dos siglos de historia.

El enfoque territorial para el desarrollo local según el informe mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) corresponde a una política nacional que reconoce el desarrollo local como endógeno, incremental, espacialmente integrado y multiescalar, y que además subraya la responsabilidad principal de las autoridades locales para planificar, gestionar y financiar dicho desarrollo local. En otras palabras, es una concepción del desarrollo nacional que permite a las autoridades locales autónomas y responsables aprovechar la contribución de los actores que operan a múltiples escalas para producir bienes y servicios públicos adaptados a la realidad local, lo que a su vez aporta un valor añadido a los esfuerzos de desarrollo nacional. (CGLU, 2020)

Con respecto a las ciudades y los territorios según el mismo informe mundial, estas “juegan un papel central en el desarrollo social, económico, medioambiental y cultural, y muestra su compromiso y sus contribuciones para hacer frente a la emergencia climática, al tiempo que comparte las lecciones aprendidas con sus pares de todo el mundo”. (CGLU, 2020: 08)

Por ende, se necesita del compromiso de los gobiernos nacionales para empoderar a los gobiernos locales y a las comunidades mediante el desarrollo de entornos favorables, tanto jurídicos como financieros, que puedan ayudarnos a cumplir con nuestras responsabilidades.

En 2015 y 2016, los líderes mundiales se unieron para adoptar los acuerdos internacionales en favor del desarrollo sostenible y marcaron así un punto de inflexión en la cooperación multilateral. La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, el Marco de Sendai sobre la Reducción de Riesgos de Desastres y la Agenda de Acción para la Financiación del Desarrollo de Adís Abeba reflejan la voluntad de afrontar los desafíos del planeta a través de un enfoque centrado en los derechos hacia un futuro común y de las generaciones futuras.

Para empezar, es importante destacar el contexto de surgimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible como tal (ver figura 1), aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ella establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron.

En septiembre de 2015, más de 190 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la Cumbre del Desarrollo Sostenible en la que aprobaron la Agenda 2030. Esta Agenda contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), objetivos de aplicación universal que, desde el

1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible.

La Agenda 2030 es el resultado del proceso de una construcción participativa de las Naciones Unidas y representa el consenso emergente multilateral entre gobiernos y actores diversos, como la sociedad civil, el sector privado y la academia. Del mismo modo, “las bases normativas de esta agenda multilateral parten desde la carta de las Naciones Unidas de 1945 hasta las más de 40 referencias de conferencias y convenciones de la ONU aprobadas a la fecha” (CEPAL, 2021, pág.1)

La Agenda 2030 en Paraguay, como país signatario de la Agenda 2030, está desarrollando acciones en el ámbito público y privado. En el 2016, el país conformó una Comisión Interinstitucional de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Monitoreo de los Compromisos internacionales asumidos en el marco de los ODS. De igual manera, el sector privado en Paraguay se encuentra trabajando por el cumplimiento de los ODS a través de diversas iniciativas, principalmente a través de la Red del Pacto Global Paraguay.

Figura 1: Objetivos de desarrollo Sostenible



Fuente: Pacto Global Red Paraguay

La Agenda 2030 se muestra como una oportunidad histórica para América Latina y el Caribe, ya que incluye temas altamente prioritarios para la región, por ejemplo, la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, el crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades sostenibles y cambio climático, entre otros problemas estructurales apuntados por el diagnóstico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Esta es una agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en

el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo. Es un compromiso universal adquirido tanto por países desarrollados como en desarrollo, en el marco de una alianza mundial reforzada, que toma en cuenta los medios de implementación para realizar el cambio y la prevención de desastres por eventos naturales extremos, así como la mitigación y adaptación al cambio climático. (CEPAL, 2021)

Como se afirmó arriba, de ese modo la agenda incluye las metas del desarrollo sostenible que coincide con la interpretación del relato de nuestro futuro común, que ya indicaba la imposibilidad de proteger el medio ambiente sin disminuir la pobreza y las desigualdades de Aichi, la convención de la biodiversidad, del clima y otras agendas ambientales globales.

Por fin, la Agenda 2030 ya mencionada en el transcurso del presente trabajo representa entonces un consenso multilateral entre gobiernos y actores diversos, capaz de tornar compatibles las políticas nacionales a favor del empleo con derechos y el desarrollo con la expansión del comercio internacional y la prevención de conflictos. Representa los compromisos que reconocen a las personas, la paz, la prosperidad compartida, al planeta y las alianzas como los principales rectores, compartidos y universales, en los que se debe basar una nueva batería de estrategias y políticas globales, regionales y nacionales, cuyo objetivo prioritario es caminar conjuntamente hacia una sociedad más igualitaria.

Por su parte, los gobiernos locales y regionales (GLR) estuvieron a la altura de los desafíos y reafirmaron sus compromisos de impulsar la difusión y la implementación de las agendas mundiales. Desde dicha perspectiva, las agendas mundiales están interconectadas y no pueden ser llevadas a cabo de manera aislada: para responder a los desafíos que han de afrontar las ciudades y territorios se necesitan estrategias integradas y articuladas. La Agenda 2030 ha sido adoptada por la práctica totalidad de países y representa un avance respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en cuanto a su ambición, universalidad y complejidad. La interconexión de los ODS proporciona además una oportunidad única para responder a los desafíos multidimensionales que afrontan nuestras sociedades. Sin embargo, esto implica al mismo tiempo la necesidad de formular políticas más integradas para “no dejar a nadie ni a ningún territorio atrás”. En otras palabras, adoptar un marco de desarrollo, que tal y como define Naciones Unidas, involucre a todo el Gobierno y a toda la sociedad y se articule a través de un sistema de gobernanza verdaderamente multinivel y multiactor que sitúe a las personas en el centro del desarrollo gobernanza multinivel.

Actualmente esta agenda se encuentra al final del primer ciclo de cuatro años de implementación de los ODS, lo que significa que la implementación de cada uno de los 17 ODS ha sido evaluada a nivel mundial al menos una vez. En este contexto, la comunidad internacional está realizando un balance de los progresos alcanzados, analizando las nuevas tendencias y desafíos que han ido surgiendo a lo largo de estos últimos cuatro años, y que serán objeto de debate en la Cumbre de los ODS del mes de septiembre de 2019. De acuerdo con el Informe Mundial sobre Desarrollo Sostenible publicado cada cuatro años por Naciones Unidas y el Informe Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el año 2019, se aprecian tendencias positivas en la implementación de los ODS a nivel mundial, en concreto en los ODS 1, 3, 5, 7, 8, 11 y 141 (CGLU, 2020).

La pobreza extrema, los índices de mortalidad infantil y la proporción de población urbana que vive en asentamientos precarios continúan disminuyendo, al mismo tiempo que las regiones más pobres han logrado avances en salud, en determinados indicadores sobre igualdad de género y en el acceso a la energía eléctrica (CGLU, 2020). Sin embargo, es visible que la transición hacia un nuevo paradigma de desarrollo sostenible no se está produciendo al ritmo y escala que serían necesarios para lograr la consecución de los ODS en 2030. Según datos del informe mundial de (CGLU), en 2019 la incidencia del hambre continúa extendiéndose, tendencia que viene siendo observada desde 2016. Las emisiones de gases de efecto invernadero, de las cuales las áreas urbanas son responsables en un 70 %, continúan creciendo al mismo tiempo que se acelera dramáticamente la pérdida de biodiversidad y se agudiza el cambio.

Al mismo tiempo, es importante destacar que, según el CGLU, los enfoques que involucran a todos los niveles de gobierno y a toda la sociedad corresponden a marcos de gobernanza multi- nivel y colaborativos que priorizan la necesidad de abordar los procesos de formulación de políticas de manera integrada, incorporando en ellos a todos los niveles de Gobierno y a los miembros de la sociedad (CGLU, 2020). De esta manera se entiende la importancia de adoptar estos enfoques, los cuales son clave para avanzar hacia un desarrollo sostenible que promueva mayor coherencia política al exigir que la formulación de políticas trascienda intereses institucionales particulares, estimule sinergias y aumente la responsabilidad pública, es así que

“Establecer marcos de gobernanza multinivel requiere de la creación de mecanismos adecuados de coordinación y participación que garanticen la participación efectiva de los gobiernos subnacionales y de los miembros de la

sociedad civil en el diseño, implementación y seguimiento de políticas multinivel.” (CGLU, 2020: 18)

Con respecto a la coherencia política, esta es una estrategia de desarrollo sostenible que “integra las dimensiones económica, social, medioambiental y de gobernanza, y reconoce las interacciones y dependencias existentes entre los diferentes ODS” (CGLU, 2020: 23). A su vez, este aspecto se presenta con objetivos de “promover sinergias, estimular la creación de alianzas, equilibrar el impacto de las políticas que trascienden fronteras y generaciones, identificando y gestionando las relaciones positivas entre los diferentes ODS” (CGLU, 2020: 23) y, al mismo tiempo, acotar y superar cualquier posible impacto negativo resultante de su implementación.

Así mismo, se hace necesario mencionar la relevancia de la Gobernanza multinivel ya que este representa un sistema en el que la toma de decisiones se ve facilitada por mecanismos de coordinación que aseguran una distribución de competencias y responsabilidades del Gobierno tanto vertical como horizontalmente de acuerdo con el principio de subsidiariedad, y respetando la autonomía local. Según el CGLU, este sistema considera que “no existe un nivel óptimo de descentralización y que la implementación y las competencias dependen significativamente del contexto” (CGLU, 2020: 19).

En este sentido se entiende que dada la elevada interdependencia entre los diferentes niveles de Gobierno es muy difícil lograr una completa separación de responsabilidades en la formulación de políticas. Por ende, la gobernanza multinivel exige, que todos los niveles compartan información y colaboren plenamente con el objetivo de que cada nivel pueda gestionar de manera responsable las relaciones horizontales con sus respectivos socios y así optimizar el impacto de las políticas.

Por todo esto, es importante mencionar la descentralización, y el papel que ésta desempeña para los gobiernos locales. Según lo destaca el informe de (CGLU), la descentralización caracteriza por la existencia de autoridades locales diferenciadas de las autoridades administrativas del Estado central, a las que el marco jurídico asigna competencias, recursos y capacidades para ejercer cierto grado de autogobierno en el cumplimiento de las responsabilidades que les han sido asignadas. Su legitimidad para tomar decisiones es sostenida por estructuras democráticas locales electas, las cuales determinan cómo se ha de ejercer el poder y cómo deben rendir cuentas ante la ciudadanía de su respectiva jurisdicción (CGLU: 2020)

Teniendo en cuenta esto último, en este punto se destaca la situación específica del Paraguay en torno al desarrollo local, la descentralización, la gobernanza y la coherencia

política. Existe una estrategia nacional para integrar los ODS, con mecanismos de coordinación y la participación de los gobiernos locales y regionales, en el caso de Paraguay este es denominado como el Plan Nacional de Desarrollo 2030, con el apoyo del PNUD Paraguay, este es un documento marco de estrategia general.

La coordinación se encuentra a cargo de la Comisión ODS Paraguay 2030, un mecanismo interinstitucional coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, apoyado por la Secretaría de Operaciones y un Comité Técnico de Implementación (para el seguimiento). A pesar de que la participación local sea uno de los objetivos del Plan Nacional como estrategia para integrar los ODS, según destaca el informe mundial “no hay una participación por parte de los gobiernos locales” (CGLU, 2020: 125), esto podría ser explicado debido a la falta de mecanismos de coordinación que lo imposibilitan.

Además, “en Paraguay, la autonomía de los municipios y departamentos es reconocida por la legislación, sin embargo, los gobernadores departamentales actúan fundamentalmente como representantes del Gobierno central en los territorios” (CGLU, 2020: 129). Entretanto, “los avances hacia la descentralización han sido lentos y la coordinación con los departamentos es limitada, mientras que el Gobierno central ha aumentado su control” (CGLU, 2020: 129).

De esta manera, se torna necesario destacar los artículos de la Constitución Nacional en vigencia que data de 1992, en las cuales se hacen referencia al estado y a la autonomía de los municipios en el país.

El Artículo 166 de la Constitución Nacional trata de la autonomía, “las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos” (PARAGUAY, [2021]). Mientras que el Artículo 167, habla del gobierno municipal, “el gobierno de los municipios estará a cargo de un intendente y de una junta municipal, los cuales serán electos en sufragio directo por las personas habilitadas legalmente.” (PARAGUAY, [2021]). De igual manera, los artículos 168 al 171 hacen expresa mención de las atribuciones de los municipios, del impuesto inmobiliario, de la protección de los recursos, de las categorías y regímenes de los municipios.

Como pudo verse, el Paraguay contempla la autonomía de los gobiernos municipales, pero en la práctica no se desarrolla dicha ley, destacando así la crítica ya mencionada hacia las autoridades gubernamentales y municipales que fundamentalmente se posicionan como representantes del Gobierno central en los territorios, esto en la práctica se debe a la poca diversidad política existente en el país, teniendo solamente dos partidos políticos tradicionalmente seguidos por la población.

2. DINÁMICAS DE LAS RELACIONES DE ALTO PARANÁ CON SUS FRONTERAS.

En este apartado se desarrollará una caracterización de los principales rasgos de importancia del Departamento del Alto Paraná, destacando que este análisis es desarrollado en virtud de dicho trabajo y en los puntos que se consideren de importancia para conseguir demostrar e interpretar la relevancia del departamento en cuanto a sus actividades ya sean económicas, sociales y culturales, como así también sus espacios sociales y territoriales.

2.1. CARACTERIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ALTO PARANÁ.

La república del Paraguay, según la Comisión Nacional Demarcadora de límites (2019), posee fronteras con Brasil al este y al norte, limitando así con los estados brasileños: Mato Grosso do Sul y Paraná, con un total de 1.367 Km de extensión, de los cuales 929 Km corresponden a límites fluviales y 438 Km de límites terrestres. Por su vez, el estado brasileño de Paraná limita sus fronteras con dos departamentos de Paraguay, Alto Paraná y Canindeyú, abarcando así, una línea de frontera de 240 km de extensión, las cuales están bañadas en su totalidad por el río Paraná. En tal sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe del 2015 destaca esta cuestión, por medio de ilustraciones de dicha región de frontera. (Ver figura 2 y 3).

Figura 2: Mapa político de América del Sur, destaque para Paraguay y el estado brasileño de Paraná



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2015).

Figura 3: Mapa político de Paraguay, destacada la región fronteriza con el estado brasileño de Paraná



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2015).

En el área fronteriza Paraná-Paraguay, el intercambio directo entre Ciudad del Este en el lado paraguayo y la ciudad de Foz do Iguazú en Brasil es muy prominente. El Puente de la Amistad hace posible este intercambio y define una dinámica única en diversos campos: social, político, cultural y económico. Es posible distinguir a estos dos municipios como ciudades de Frontera, pues según lo destaca Lia Osorio Machado⁵ en sus análisis, la ubicación geográfica de la ciudad en relación con la frontera internacional nos permite apreciar entre la línea fronteriza y la ciudad en el área fronteriza, por ende, los municipios ya citados se encuadran dentro del área fronteriza y es posible llamarlos como tal.

Para explicar mejor esta cuestión, Brasil en su Constitución Federal de 1988 aprobó un polígono a 150 kilómetros de la frontera internacional como zona de seguridad nacional, o zona fronteriza (ver figura 4), lo que significa que las sedes de ciudades y pueblos ubicados en la zona o área fronteriza pueden considerarse como una frontera, a su vez estas ciudades están orientadas a políticas de desarrollo urbano (OSORIO: 2010).

⁵ Grupo RETIS, Departamento de Geografía, UFRJ; investigadora CNPq. Autora del capítulo Ciudades en la Frontera Internacional: conceptos y tipología, del libro Dinámicas y Diálogos Platinos: Fronteras (2010), base para el análisis para esta investigación.

Figura 4: Municipios brasileños en línea de frontera



Fuente: Elaborado por IBGE (2020)

El espacio habitable existente alrededor del paso fronterizo representa el área de intercambio diario de bienes y servicios entre los dos países, que se caracteriza por permitir la integración del sector productivo y la complementariedad de iniciativas de cooperación entre Paraguay y Paraná, aportando potencial a la región.

Con el fin de comprender la dinámica de la zona fronteriza, especialmente el departamento de Alto Paraná, en el presente estudio se desarrolla una serie de métodos de evaluación rápida para establecer la relación principal entre el departamento de Alto Paraná, Paraguay y la región oeste del estado Paranaense de Brasil, de manera a hacer una evaluación preliminar de la situación de toda la zona fronteriza.

Ahora bien, según el informe del (BID 2015), hasta la segunda mitad del siglo pasado, la frontera de Paraguay con Paraná-Brasil era un área escasamente poblada y relativamente atrasada. En tal sentido los autores (VERA, MARQUES: 2019); resaltan que desde el inicio de la política de colonización agrícola a fines de la década de 1960 y principios de la de 1970, y la construcción de infraestructura de comunicaciones como carreteras y puentes (Puente de la Amistad) y la represa de Itaipú, el sector ha avanzado enormemente en los aspectos socioeconómicos. En 1966, un año después de la construcción del puente de la Amistad sobre el río Paraná, el gobierno paraguayo y el gobierno brasileño firmaron el Acta de las Cataratas,

un acuerdo destinado a explorar el potencial energético de las imponentes cascadas de la región. En 1973, se estableció Itaipú Binacional, que proporcionó el 50% de la electricidad para cada socio. La construcción de la central hidroeléctrica llevaría más de diez años, mientras que la generación de energía comenzó en 1984. Así pues, la demanda de trabajadores que se produjo a raíz de la construcción de la hidroeléctrica más grande del mundo en aquella época, fue un punto más importante para el desarrollo exponencial demográfico (BID: 2015).

En tal sentido, según el Banco Interamericano para el Desarrollo en su diagnóstico sobre la situación de la integración en la frontera Paraná-Paraguay del 2015, “entre 1970 y 1980, la población creció 3,5 veces en Foz do Iguazu, pasando de 34 mil para 120 mil habitantes, y más que dobló en Ciudad del Este, pasando de 26 mil para 62 mil habitantes” (BID, 2015, p. 4). Este efecto no solo tuvo incidencia en Ciudad del Este, sino que del lado paraguayo pudo apreciarse también un incremento en las áreas metropolitanas, según (LIMA, 2011) el municipio de Hernandarias presentó un crecimiento demográfico también importante, pasando de 13 mil habitantes a 26 mil habitantes entre los años 1970 y 1980.

Estos procesos de crecimiento, a su vez sumados “al nuevo perfil mayormente urbano de la región metropolitana de Ciudad del Este, culminó con la transformación estructural de la economía fronteriza” (BID, 2015, p. 5). De esta manera la región pasó de ser predominantemente agrícola, a contar con una estructura económica basada en la industria, en la generación de energía eléctrica, y la oferta de servicios como el turismo y el comercio.

El departamento de Alto Paraná es el segundo departamento más poblado y más rico del Paraguay, en él viven alrededor de 842.307 habitantes para 2021, de los 7.353.038 de habitantes previstos para Paraguay, esto basado en los datos lanzados por Instituto Nacional de Estadística⁶. Entre esta población, existe un gran número de brasileños, conocidos como "Brasiguayos", que se dedican principalmente al cultivo de soja. En algunas áreas del departamento del Alto Paraná, los brasileños representan el 37% de la población total (HOGAR: 2014).

En cuanto a la actividad económica, Alto Paraná se ubica sólo por debajo del espacio formado por la capital Asunción y el departamento central. El 16% de las unidades económicas de Paraguay se concentra en el Estado del Alto Paraná (Censo económico Nacional, DGEEC, 2011), lo que representa el 14% de la población ocupada del país, equivalente a 113.000

⁶ Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015

(DGEEC: 2013).

Entre ellos, el 9% de los empleos del país se encuentran en el área metropolitana de Ciudad del Este, la capital. Además, Minga Guazú y Ciudad del Este en el departamento de Alto Paraná son dos de las 20 regiones con mayor ingreso per cápita del país (BID: 2015). Es por ello que, se hace necesario resaltar que dicha dinámica atrae consigo una hoja de ruta para la integración transfronteriza a través de actividades económicas, por medio de la complementariedad existente entre Alto Paraná y Oeste Paraná, este aspecto conlleva al desarrollo de cadenas de producción, enfatiza en los sectores transfronterizos de producción, de igual manera, se desarrolla una integración de importancia estratégica en donde es visible que el departamento de Alto Paraná podría ser visto como un territorio de gran potencial como modelo para las implantaciones de la agenda 2030.

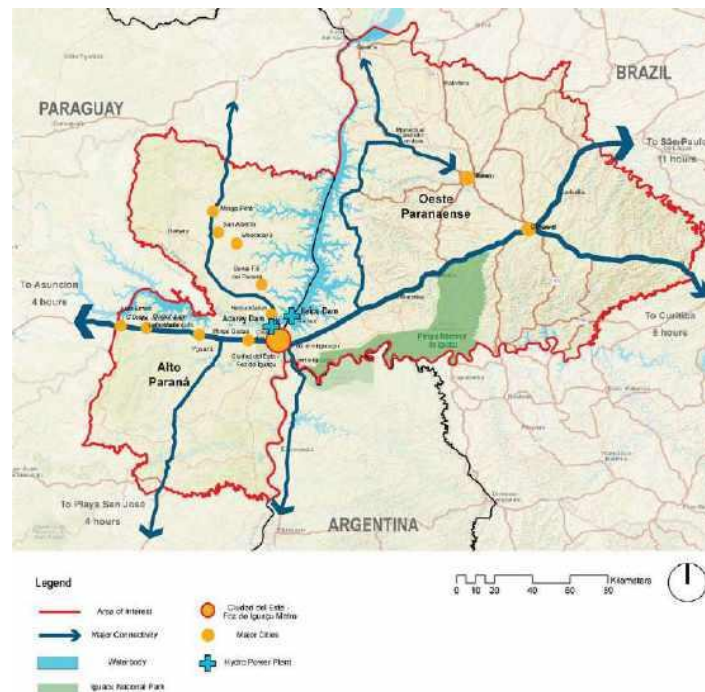
Con respecto a lo mencionado, al recorrer de este capítulo se estará presentando datos específicos de manera a comprender por lo tanto claramente esta dinámica, ya de manera introductoria es posible mencionar que los grupos de producción transfronterizos debido a las similitudes en sus componentes de la cadena de valor, tales como, Agricultura, Manufactura Pesada, Luz Manufactura y Turismo y Servicios, proporcionan un marco para el análisis de la dinámica de producción transfronteriza, como un medio para revelar el potencial de las iniciativas de valor agregado en la zona fronteriza, debido a lo cual se generan oportunidades para las economías locales y el aprovechamiento las inversiones para las principales cadenas de producción transfronterizas.

La frontera entre Alto Paraná y Oeste Paranaense puede ser referida como Zona Fronteriza o Zona de Frontera, debido a “la posición geográfica única, de inicio y fin del estado nacional, lo que le da a la frontera una territorialización definida por la proximidad entre poblaciones formalmente separadas por el límite internacional. La noción de zona fronteriza, en este caso, se refiere a un espacio relacional y no dicotómico” (OSORIO, 2010, p. 63). Esta es la región más importante a lo largo de la frontera entre Paraguay y Brasil. Con una superficie total de 37,746 km² (BID: 2018), el paisaje de la zona fronteriza es diverso, con importantes ríos y sistemas de agua, así como montañas, valles y tierras fértiles que convergen. Además, centros urbanos en crecimiento en las principales rutas de transporte que conectan Paraguay y Brasil.

El nodo urbano más grande de la región incluye la frontera entre Ciudad del Este y Foz

de Iguazú, que ha establecido actividades transfronterizas que involucran agricultura, manufactura, comercio y servicios. Con la disponibilidad de generación de energía hidroeléctrica y la demanda de mano de obra para el mantenimiento y operación de las represas de Itaipú y Aracay, el área ha experimentado un crecimiento económico sostenido y desarrollo urbano. La conectividad generada por el Puente de la Amistad llevó al establecimiento del corredor económico, que conecta las áreas metropolitanas de Ciudad del Este y Foz de Iguazú con la capital de Paraguay, Asunción. Este corredor económico se caracteriza por actividades formales e informales, también es alimentado por dos grandes presas en el río Paraná — Itaipú y Acaray — situadas cerca de Foz de Iguazú y Ciudad del Este. Finalmente, las actividades turísticas en Foz de Iguazú relacionadas con el Parque Nacional Iguazú alimentan la economía de la región de Ciudad del Este. Los precios competitivos de las actividades comerciales atraen a turistas de Brasil, Argentina y otros países. Tal dinámica en dicha región es ilustrada por el BID en su diagnóstico del 2018 (ver figura 5)

Figura 5. El contexto de la zona de Frontera



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018).

El departamento está atravesado por el corredor logístico más importante de Paraguay la actual ruta internacional número 2, anteriormente ruta internacional número 7, este une el departamento central y la capital del país Asunción con la meso región del Oeste Paraná. Según lo detalla el informe del BID del 2015, además de servir como un importante centro logístico

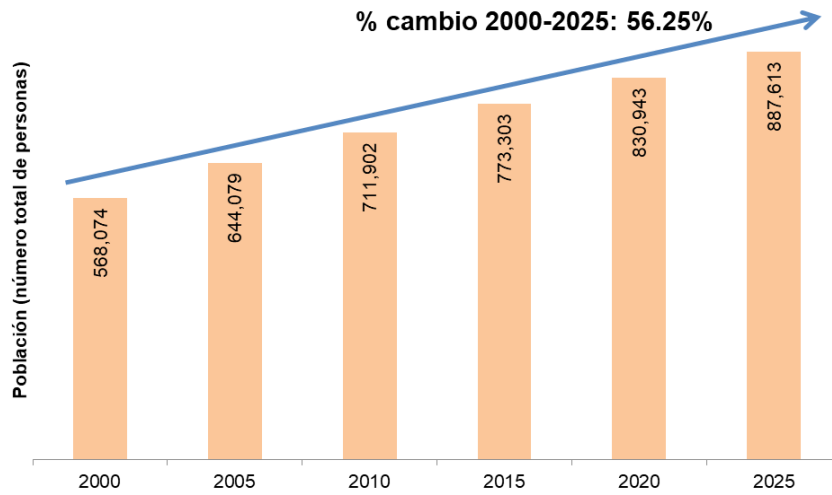
“(…) el departamento se enfoca en el comercio y la agricultura, que afecta la concentración de personas y servicios mientras establece una dicotomía urbano-rural en un contexto de alto crecimiento de la población” (BID, 2018, p.48). En este sentido, es necesario mencionar el importante contexto demográfico del departamento y su fuerte dinamismo en dicho aspecto.

Al comparar los datos del censo nacional en Paraguay, publicado por DGEEC y el STP en 2002 y 2012, Alto Paraná muestra el quinto mayor porcentaje de cambio en la población al tomar en cuenta todos los departamentos del país. (...) En general, el crecimiento en el departamento se ha mantenido y se mantendrá estable, con una tendencia de crecimiento lineal caracterizada por disminuciones en la intensidad cada cinco años. Al contabilizar el crecimiento general entre 2000 y 2025, la población en el departamento se ha duplicado. (BID, 2018, p.48)

Ahora bien, respecto a la composición de género y edad de la población en el departamento (ver figura 6), el informe elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el 2018, resalta que en el 2012 la mayor parte de la población en el departamento tenía 44 años o menos (82% del total), lo que da fe de la concentración de población joven en la región. En términos de género las tendencias en Alto Paraná siguen las tendencias identificadas en los países en desarrollo y en todo el mundo, que muestran un mayor número de hombres en los grupos de edad temprana y un mayor número de mujeres en los grupos de mayor edad- esto podría indicar una mayor esperanza de vida para las mujeres en el departamento.

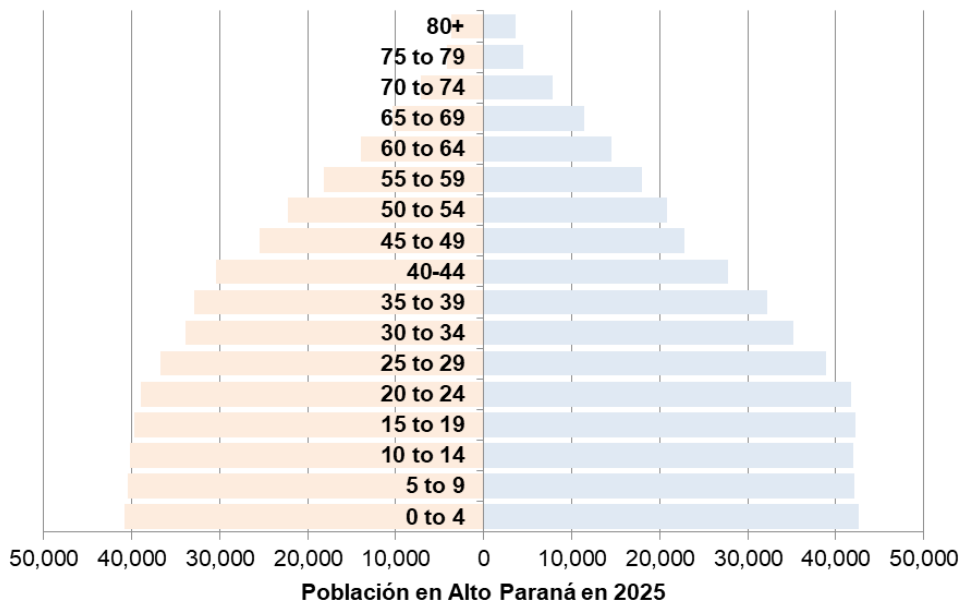
Según las proyecciones del ya mencionado informe, en 2025 la población de 44 años o menos comprendería el 76% del total, lo que indica una tendencia de envejecimiento aún marcada por una alta proporción de jóvenes en el departamento, que comprende aproximadamente 3/4 de la población total de Alto Paraná en 2025. Dentro de este marco, también se hace notar el alto número de personas de 19 años o menos, en ambos periodos, lo que apunta a un mayor crecimiento, muy probablemente a un ritmo más lento, en los años posteriores a 2025 (BID, 2018). Por género la proporción entre hombre y mujeres en 2025 ha seguido las tendencias identificadas en 2012 (ver figura 7 y 8).

Figura: 6. Crecimiento de la población en Alto Paraná entre 2000 y 2025 (DGEEC: 2015)



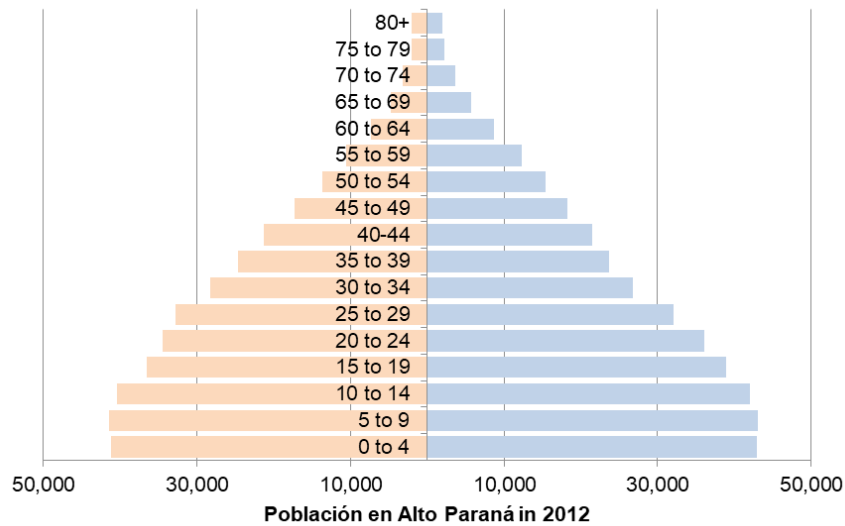
Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018).

Figura 7: Crecimiento de la población en Alto Paraná entre 2015 y 2025 (DGEEC, 2015)



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018).

Figura 8: Composición de género y edad de la población en Alto Paraná in 2012 (DGEEC, 2015)



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018).

Lo anterior expuesto, deja en evidencia que las tendencias demográficas en Alto Paraná constituyen oportunidades y limitaciones para el departamento. La principal oportunidad es la disponibilidad de mano de obra en el futuro previsible para capitalizar el dinamismo, el contexto bilateral y el crecimiento económico del departamento a través de políticas actuales y futuras que respondan a las tendencias demográficas esbozadas. Ahora bien, “es necesario alinear la disponibilidad de la fuerza de trabajo con la capacitación técnica a través de la provisión de estrategias de educación y certificación” (BID, 2018, p, 49). Bajo este mismo análisis en términos de limitaciones, el alto crecimiento y el dinamismo del departamento aumentan la demanda de servicios básicos como salud, educación e infraestructura pública, lo que requiere considerables recursos de inversión del sector público, generalmente en asociación con iniciativas privadas. Según el BID (2018), sin estas estructuras de apoyo establecidas, la posibilidad de capitalizar la disponibilidad de la fuerza de trabajo se ve compensada por el bajo rendimiento en múltiples dimensiones, como la cobertura de agua potable y saneamiento, las bajas tasas de matriculación en educación y las altas tasas de mortalidad.

2.2. ALTO PARANÁ BAJO ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS PARA UNA TIPOLOGÍA DE LAS CIUDADES DE FRONTERA.

De acuerdo a los estudios de Lia Osorio, específicamente los direccionados al análisis de las ciudades de frontera, es utilizado en este punto de la investigación elementos que la autora había identificado, los cuales hacen referencia a las tipologías que pueden caracterizar a las ciudades de frontera. De tal forma, según destaca la misma autora, “las fronteras entre los estados nacionales y las regiones fronterizas son únicas. Requieren estudios localizados que

den cuenta de la enorme variedad de sus usos y significados simbólicos y la diversidad de características y relaciones geográficas” (MACHADO, 2010, p. 59). Es por eso que, siguiendo este raciocinio se torna más que relevante llevar a cabo el análisis de la región estudiada, por medio de los elementos característicos de la dinámica transfronteriza de Alto Paraná.

Si bien una 'teoría de la frontera' no existe hasta el día de hoy, el esfuerzo por desarrollar conceptos y nociones que sean útiles para su comprensión es válido, no sólo para referenciar y calibrar políticas públicas en diferentes escalas de acción, sino también para estimular a las poblaciones de las ciudades. y regiones fronterizas una visión más estructurada de sus problemas específicos y sus problemas comunes. (MACHADO, 2010, pág.59)

Según lo resalta la misma Osorio (2010), existen propuestas que analizan las tipologías de las ciudades de frontera a partir de las interacciones transfronterizas, a diferencia de esto la autora “propone elementos que serán considerados en la elaboración de tipologías que tengan como principal objetivo promover el desarrollo urbano en las ciudades de frontera” (OSORIO, 2010: 69). De manera a hacer una referencia aún mayor del territorio estudiado, y teniendo en cuenta los aspectos del departamento y el contexto de dicha investigación, fueron seleccionados la mayoría de los elementos del cuadro expuesto por Lia Osorio. Cabe destacar que dichos elementos actúan de manera combinada: histórico-geográfico, institucional, económico-espacial y político. Sobre esta base de análisis (ver cuadro 1), en esta etapa surgen definiciones de problemas y sus dimensiones, además de la posibilidad de identificar territorialmente los determinantes socioeconómicos, la fuerza de trabajo joven y la infraestructura pública y representar las limitaciones y oportunidades que tratan la zona fronteriza como una unidad territorial única.

Cuadro 1: Elementos geográficos de la tipología de frontera del Alto Paraná

GEOGRÁFICOS	
Características físicas del límite internacional Alto Paraná - región Oeste Paraná	Los límites de Alto Paraná y Oeste Paraná abarcan un área total de 37,746 km ² , de los cuales corresponden: a Alto Paraná un área de 14.895 km ² , mientras que a Oeste Paraná 22.851 km ² . La población entre estos dos territorios ronda los 2.067.732 habitantes, siendo 773.301 habitantes en Alto Paraná y 1.294.431 para Oeste Paraná. BID (2018) ⁷ .

⁷ En el momento de la investigación no se encontraron datos concretos sobre la longitud de frontera entre el de Departamento de Alta Paraná - Paraguay y el Estado de Paraná- Brasil

Posición estratégica:	Dichos territorios se encuentran en el contexto de Zona de Frontera del MERCOSUR, con énfasis en la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina. Presencia marcante de la hidrografía y proximidad de la zona de Frontera al Parque Nacional de Iguazú. Aduanas e porto seco.
Sistemas territoriales de producción en zona de frontera	Las cadenas de producción y su nivel de complementariedad en las dinámicas transfronterizas a través de la Zona Fronteriza se agrupan en cuatro grupos que representan los principales sectores económicos: Agricultura, manufactura pesada, manufactura, turismo y servicios. (BID, 2018)
Proximidad de recursos naturales	Entre las condiciones regionales de Paraguay y Brasil, se destaca la disponibilidad de recursos naturales que permiten la producción de granos, y la generación de energía eléctrica, como ejemplo claro, se destaca el Río Paraná, y los afluentes principales que desembocan en él, también se destaca la proximidad con el Parque nacional Iguazú.
Accesibilidad, densidad de las vías de circulación	La cobertura y calidad de la red vial en Alto Paraná es 7 veces menor a la red vial del Oeste Paranaense, siendo 322 kilómetros para Alto Paraná y 2.241kilómetros para el Oeste Paranaense (BID, 2018)

Estos hallazgos de la fase de revisión priorizaron un conjunto de factores que dejan a la luz la importancia estratégica de este territorio y sus características únicas por el potencial geográfico y de recursos no solo naturales sino también socioeconómicos. Por otro lado, estos factores permitieron una comparación entre el análisis entre Alto Paraná y Oeste Paranaense, lo cual dio lugar a validar el rezago en las capacidades de producción y planificación territorial en el lado paraguayo de la Zona Fronteriza. En este punto, se hace necesario resaltar que según el BID (2018), los resultados del diagnóstico territorial a nivel de la Zona Fronteriza también validaron los problemas identificados en el cuadro e igualmente señalados en el *Country Development Challenges*⁸ (CDC) del BID y el plan de desarrollo regional para Alto Paraná a través de un enfoque geográfico multisectorial.

Los desafíos de los CDC y diagnóstico territorial ya mencionados y resaltados en el informe del BID apuntan a una “concentración de obstáculos para la productividad: áreas de

⁸ IADB. (2017). Paraguay's Country Development Challenges (Draft). Versión 8, Junio 2017: en dicho informe se destaca que el país aún enfrenta importantes desafíos de desarrollo en varias áreas que deben abordarse para garantizar la sostenibilidad de los desarrollos positivos actuales y lograr un crecimiento inclusivo a largo plazo.

bajo rendimiento social debido a la concentración de la pobreza, la falta de agua potable y el saneamiento” (BID, 2018, p.17), estas áreas comprenden el 31% de la Zona Fronteriza, afectando al 31% de la fuerza de trabajo en Alto Paraná y al 19% en el Oeste Paranaense (BID: 2018). Por otro lado, en el mismo diagnóstico también se visualiza una baja inscripción en la educación como una barrera para el desarrollo del capital humano, áreas con brechas en la educación, como lo demuestra la cobertura de la educación secundaria y las tasas de matrícula, así pues, “cerca del 9.6% (55,305) de la población en Alto Paraná está a más de 30 minutos de distancia de los centros de educación secundaria, con tasas de inscripción muy por debajo del promedio regional de 44.8%” (BID, 2018, p. 17). A pesar de la buena cobertura, la mayoría del departamento presenta bajas tasas de matriculación en educación secundaria.

Otro punto importante a resaltar es la infraestructura pública ineficiente como barrera para el crecimiento, también sugerido en el informe, estas generan grandes brechas de infraestructura vial en la cobertura de la red primaria y calidad de la red existente, en comparación la red viaria del Oeste Paranaense es significativamente más alta, con una longitud total de carreteras de 2.241 kilómetros, 7 veces más que en Alto Paraná (BID: 2018). Se pueden identificar brechas en infraestructura de transporte, principalmente en calidad y cobertura de la carretera. Tales disparidades siguen siendo significativas cuando se tienen en cuenta las diferencias en el área y la población entre ambas regiones

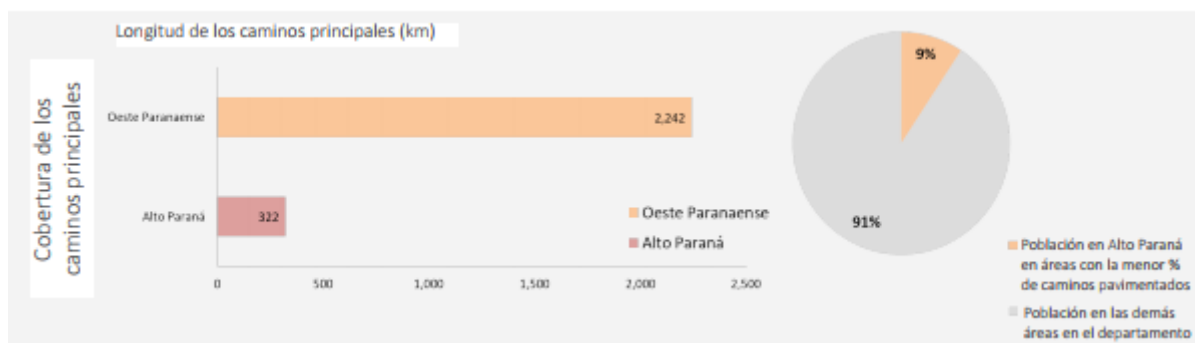
El diagnóstico territorial de la infraestructura vial en la Zona Fronteriza muestra marcadas diferencias entre la cobertura y la calidad de la infraestructura vial en Alto Paraná y en Oeste Paranaense. No solo la longitud total de las carreteras es mucho mayor en Oeste Paranaense que en Alto Paraná (Figura 9), el porcentaje de calles pavimentadas por distrito en Alto Paraná es significativamente menor, incluso dentro de Gran Ciudad del Este (Figura 10).

Territorialmente, la Figura 8 muestra las carreteras principales en ambos departamentos, que constituyen los principales corredores logísticos en la Zona Fronteriza. También destaca el tiempo de viaje a estas carreteras principales, con indicación de los distritos con el porcentaje más bajo de carreteras pavimentadas con escotillas rojas.

En general, según el BID (2018) Alto Paraná tiene grandes áreas que tienen una clara inaccesibilidad a las carreteras principales, especialmente en las partes noroeste, suroeste y sudeste del departamento, mientras que la mayoría del territorio del Oeste Paranaense se encuentra a 10 kilómetros de una carretera primaria. “Las áreas con el porcentaje más bajo de

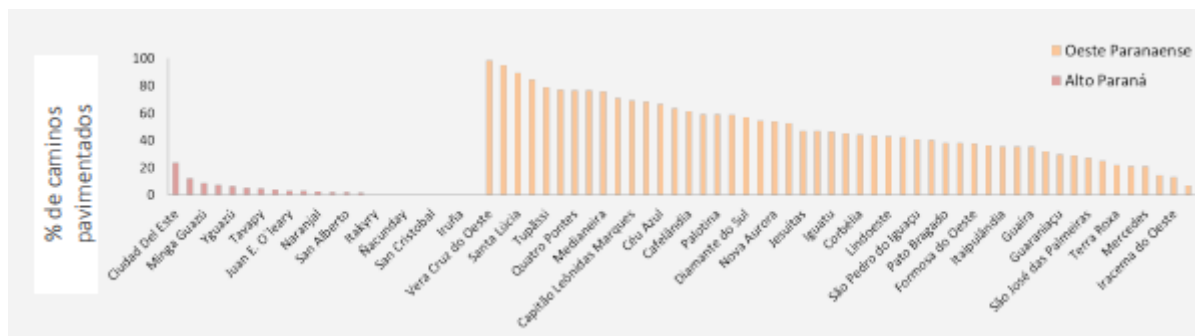
carreteras pavimentadas en la zona fronteriza, todas concentradas en Alto Paraná, afectan al 9% de la población total del departamento" (BID, 2018, p.85). En general, la cobertura y calidad de la red vial Oeste Paranaense es significativamente más alta, con una longitud total de carreteras de 2.241 kilómetros, 7 veces más que la red vial de Alto Paraná de 322 kilómetros. Incluso cuando se toman en cuenta las diferencias en el área y la población entre ambas regiones, es evidente la ineficiencia de la infraestructura vial en Alto Paraná.

Figura 9: Longitud total de las carreteras en Alto Paraná y Oeste Paranaense para 2018



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018)

Figura 10: Porcentaje de caminos pavimentados en Alto Paraná y Oeste Paranaense para 2018



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018)

También es identificado en el departamento una vulnerabilidad ambiental, debido a los cambios en la cubierta forestal, cuestión que debe ser tratada como uno de los focos principales a ser atendidos debido a la gran importancia del ecosistema de dicha región, pues de ello depende gran parte de su economía (ver cuadro 2), con sus hidroeléctricas sobre el río Paraná y sus afluentes, la importancia del ecoturismo y las actividades agrícolas en el departamento,

que han mantenido un crecimiento centrado en la soja, el trigo y el maíz, con Alto Paraná como el mayor productor de soja del país.

Según estimaciones del Plan de Desarrollo Departamental de Alto Paraná (2016) que la producción de soja representa más de 900,000 hectáreas en el departamento. En el ámbito de la agroindustria se destaca, además de también ser productor de cereales como el maíz y trigo, concentrando así la mayor parte de la estructura de almacenaje del país (VERA, MARQUES, 2019). La capacidad de almacenamiento estático en Paraguay en el 2014 era de aproximadamente 8.000.000 toneladas (ABC COLOR, 2014). En 2004 la capacidad instalada era de 5.500.000 toneladas según la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comerciantes de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), lo que representa un incremento de 45% (VERA, MARQUES, 2019). Este incremento se produjo especialmente en la construcción de nuevas estructuras verticales de metal (tipo cilindro cónico) para almacenar y conservar los granos (que en la mayoría son soja, maíz y trigo).

En el municipio de Minga Guazú, se estableció una planta industrial Cargill, la cual es una de las mayores empresas agroexportadoras de Paraguay. Las actividades de la empresa conforman el procesamiento de semillas oleaginosas y cereales, comercialización de materia prima materia prima y para una industria alimentaria, una comercialización de materia prima para el sector agrícola, así como la prestación de servicios relacionados con estas actividades. La planta industrial Minga Guazú procesa 3.000 toneladas de soja por día. Además, empresa cuenta con taller corporativo en la ciudad de Asunción, 38 unidades de almacenamiento (silos), un puerto privado sobre el río Paraná (Puerto Paloma, en el departamento de Itapúa), otro puerto en sociedad sobre el río Paraguay (Puerto Unión), además del puerto habitual de Tres Fronteras en el municipio de Presidente Franco (CARGILL PARAGUAY, 2011). Una empresa emplea a aproximadamente 560 personas directamente.

Cuadro 2: Elementos Económicos-Espaciales de la tipología de frontera del Alto Paraná

ECONÓMICOS-ESPACIALES	
Tipo de interacción con el espacio regional y nacional	Por sus características Alto Paraná alberga una diversidad de sectores económicos, lo cual representa para el país 4% de establecimientos económicos Paraguay estaban ubicados en este departamento, empleando aproximadamente al 14% de la población ocupada del país. Las actividades comerciales están relacionadas con

	<p>el comercio mayorista y minorista de ropa, bebidas, combustible, productos textiles, calzado, equipo de computación, entre otros, además de las actividades relacionadas con la reparación de automóviles y motocicletas. Las actividades del sector de servicios estaban relacionadas con el transporte y el almacenamiento. (VERA y MARQUES, 2019).</p>
<p>Tipo predominante de inversiones privadas (local, regional, nacional, terceros países)</p>	<p>Las inversiones en infraestructuras, opera como polo de atracción para varios sectores económicos, como las actividades relacionadas con el comercio y otros subsectores del sector servicios como las telecomunicaciones, el sector financiero y bancario, los sectores industrial y agrícola. Por otro lado, el departamento recibió inversiones en el sector inmobiliario con la construcción de complejos corporativos, hoteles y shoppings. (VERA y MARQUES, 2019).</p>
<p>Grado de dependencia en relación a actividades informales y/o ilegales</p>	<p>Parte del comercio en Ciudad del Este se sustenta con actividades ilegales por medio del contrabando desde Foz do Iguazú, y desde esta localidad hacia otros puntos del país. Así, según UH (2020) más de 10.000 personas acuden cada día al Mercado de Abasto de la capital del Alto Paraná a comprar los productos de contrabando. Alto Paraná es considerado como una de las zonas preferidas para hacer el lavado de dinero. Según UHI(2021), existen lugares donde hay rutas del narcotráfico y de contrabando, estos son sitios en los que se aprovecha para ampliar el mercado, y en donde el tráfico de armas es evidente.</p>
<p>Infraestructura de articulación con Estado vecino</p>	<p>La infraestructura pública en Alto Paraná es ineficiente, lo cual genera una barrera para el crecimiento, se abren brechas de infraestructura vial en la cobertura de la red primaria y calidad de la red existente. Esto según el BID (2018), valida el rezago en las capacidades de producción y planificación territorial en el lado paraguayo de la Zona Fronteriza. Por su parte, Oeste Paraná presenta una significativa diferencia en favor de la red vial siete veces mayor a la de Alto Paraná. (BID, 2018)</p>
<p>Grado de uso de economía de arbitraje (moneda, diferencias de costos de trabajo, diferencias de precio de suelo urbano; diferencias de precio de bienes y servicios)</p>	<p>Según TRENTINI (2017), Paraguay tiene un menor costo laboral, con solo 16,50% de carga en la nómina de la empresa, además de impuestos a las ganancias y ventas de sólo el 10%, además de incentivos a la exportación con exención de impuestos y proyectos como maquila. Según el BID (2015), empresas brasileñas invierten con el propósito de aprovechar ventajas comparativas frente al mercado brasileño, como por ejemplo: mano de obra mayoritariamente joven (74% de la población menor que 34 años); Mano de obra relativamente más barata (20,7%</p>

	menos que en Brasil); Disponibilidad abundante de energía eléctrica y tarifa más barata (63,6% menos que Brasil); Impuestos sencillos y más bajos (Impuesto sobre Valor Agregado menor en 63,2% e Impuesto a la Renta menor en un 60 % a los de Brasil).
Grado de dependencia de la localización de empresas y firmas en relación a las diferencias del ítem anterior.	En su gran mayoría según se apunta en el ítem anterior, en Alto Paraná se asientan empresas brasileñas, las cuales invierten impulsadas por las ventajas comparativas obtenidas en Py.

En este punto se hace necesario resaltar que el crecimiento en cuanto a la producción y el desarrollo en el departamento está asociado al cambio del perfil de las actividades económicas y políticas en la región (ver cuadro 4), donde predominaban las actividades ligadas a la extracción de yerba mate y madera hasta 1960. Según lo destacan Vera y Marques, “a partir de ese periodo inician las políticas de ocupación este del Paraguay implementadas por el gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner (1945-1989) política que tuvo como efecto atracción de inmigrantes brasileños⁹ en la región para dedicarse al cultivo de soja” (VERA y MARQUES, 2019, p.04). Esto resalta el hecho del grado y tipo de intervención del Estado Central en el departamento, de esta manera se buscaba abrir nuevos espacios y generar más conexiones de desarrollo nacional y con el Brasil (ver cuadro 3). Dentro de este marco, los inmigrantes comenzaron a establecerse principalmente en la frontera oriental con Brasil, específicamente en las tierras aptas para el cultivo, en los actuales departamentos de Amambay, Canindeyú, Alto Paraná y Caaguazú (HERKEN, 1974).

Así, el cultivo de soja en Paraguay se inició en la región oriental del país (en departamentos de Alto Paraná y Canindeyú - ambos limítrofes con Brasil e Itapúa - frontera con Argentina), rumbo al centro oriental (específicamente en los departamentos de Caaguazú y San Pedro, entre otros departamentos). Como ya fue mencionado, esta expansión se asocia a factores como la presencia de especialmente los migrantes brasileños en la región oriental del país, pero también al aumento. precio significativo del producto en el mercado internacional (BIRCH, 2010), así como fortalecimiento del modelo agroexportador impulsado por el Gobierno de Stroessner, con destacando el Primer y Segundo Programa Nacional de Soja, lanzado en 1972 y 1976 respectivamente, planes que tenían como objetivo facilitar el acceso al crédito a

⁹ Los análisis de Vera y Marques basados en el Censo Nacional Agropecuario de 2008 indicaba que existían aproximadamente 3.705 productores de nacionalidad brasileña en el departamento del Alto Paraná, lo que representaba aproximadamente 41% de los productores brasileños existentes en el país.

productores (MAG, 1976)

De este modo, apunta Villagra (2014) que el buen desempeño del sector agropecuario está directamente ligado a la acción de las empresas transnacionales, que tienen una participación creciente en el sector agrícola del país y específicamente en dicha región estudiada. Algunas de esas empresas son: ADM Paraguay Saeca (EEUU), BASF Paraguaya S.A. (Alemania), BAYER AS (Alemania), BUNGE Paraguay S.A. (EEUU), CARGILL Agropecuaria Saci (EE UU), Contiparaguay S.A. (Holanda/Inglaterra), DOW Agrosiences Paraguay S.A. (EE UU), LOUIS DREYFUS Paraguay SA (Francia), entre otras.

Estas actividades se extienden a través de Alto Paraná en áreas menos densamente pobladas, con prácticas mecanizadas para aumentar la productividad BID (2018). Aunque se puede evidenciar que el departamento ha experimentado un fuerte producto económico debido a las actividades agrícolas, el énfasis en la producción de granos agrega un riesgo considerable a la sostenibilidad económica del departamento debido a las fluctuaciones en los precios de los productos básicos y la susceptibilidad a plagas y eventos climáticos (Plan de Desarrollo Departamental , 2016). Además de estas limitaciones, el fuerte enfoque en la agricultura en el departamento podría generar desafíos en cuanto a la tenencia de la tierra, caracterizada por la concentración de la tierra en las empresas multinacionales y la informalidad de las actividades de los pequeños y medianos productores agrícolas BID (2018).

Debido a la alta concentración de la producción agrícola en la zona fronteriza, los desafíos relacionados con las condiciones ambientales y la vulnerabilidad pueden constituir barreras importantes para la integración transfronteriza. El fuerte enfoque en la producción de granos en Alto Paraná -el departamento es el mayor productor de soja en Paraguay- y las exportaciones de estos productos al Oeste Paranaense enfatizan la importancia de estas condiciones. Además, la producción agrícola en la región es susceptible a eventos climáticos y necesita mejoras para aumentar la resiliencia, según el CDC y el Plan de Desarrollo Departamental de Alto Paraná. Por otro lado, la reducción de las áreas boscosas y la concentración de incendios conducen a la escorrentía superficial y la erosión del suelo, lo que afecta la fertilidad del suelo y la efectividad a largo plazo de la producción agrícola (BID, 2018).

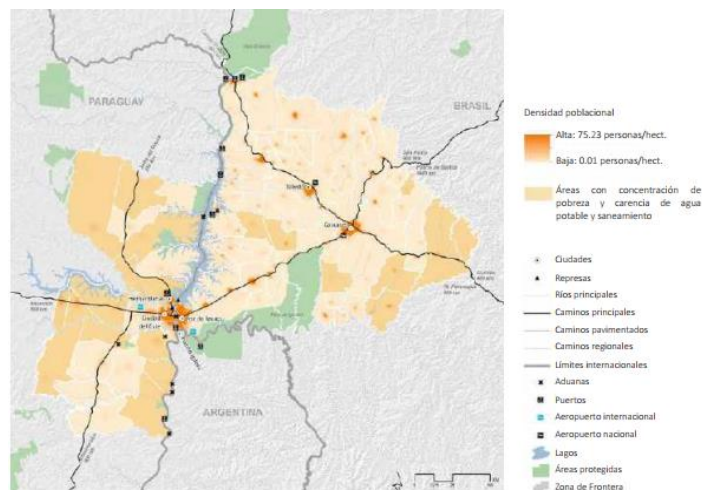
Cuadro 3: Elementos Institucionales de la tipología de frontera del Alto Paraná.

INSTITUCIONALES	
Función que ejerce para el Estado Central	La Zona de Frontera de Alto Paraná es de suma importancia para Paraguay, ya que características como el comercio bilateral y la interdependencia entre Paraguay y Brasil por medio de la explotación de los recursos naturales como el río Paraná, se concentran en la región delimitada por el Departamento de Alto Paraná en Paraguay y la meso región Oeste Paranaense - Brasil.
Grado y tipo de intervención del Estado Central (civil-militar)	Existe un gran dinamismo en el departamento de Alto Paraná, relacionado con la formación económica histórica en esta región, potencializada por importantes obras de infraestructura como el Puente de la Amistad, y actualmente el Puente de la Integración en estado de construcción, también carreteras y la represa hidroeléctrica de Itaipú, las políticas de desarrollo territorial confieren el dinamismo a esta región en detrimento de otras del país, esto históricamente debido a las políticas de ocupación de la región este del país implementadas por el gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner (1945-1989)
Relación inversión público privada	En el departamento de Alto Paraná, en los últimos años se ha visto un incremento en la ejecución y concretización de proyectos y obras de gran envergadura, en su mayoría financiadas por la Itaipú Binacional (ADN, 2019), también lo es industria maquiladora de exportación en materia de inversiones privadas, según (BID, 2018) incentivada por medio de la Ley 60/90 “de régimen de incentivos fiscales para la inversión de capital de origen nacional y extranjero” y la Ley 1064/97 “de la industria maquiladora de exportación” (Secretaría técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, 2019) . En los últimos años también se ve un incremento en la creación de una oferta que incluye alternativas de vivienda, servicios de salud, oficinas corporativas, hotelería, entretenimiento y universidades. (INFO NEGOCIOS:2021)
Conexiones de redes institucionales (iglesias, asociaciones, ONGs, bancos de desarrollo nacional o extranjeros.	En el departamento existen alrededor de 31 organizaciones con demandas al Estado, representan diversos sectores, esto hasta 2017, siendo en su mayoría, ambientalistas, campesinos, movimiento de indígenas, colectivo de trabajadores y jóvenes trabajadores, como así también estudiantes y educadores. (PALU, IRALA, CORONEL, 2017)
Legislación y sistemas de control y seguridad (régimen	En cuanto a sistemas de control, Alto Paraná, en específico su capital Ciudad del Este representa la frontera más

<p>aduanero, movimientos pendulares y migratorios, leyes ambientales, presencia militar.</p>	<p>importante y de mayor flujo migratorio para Paraguay, es por eso que se encuentran establecidos sistemas de vigilancia y controles aduaneros, encabezados por el Ministerio del Interior y su Dirección general de Migraciones, como así también controles efectuados por la Dirección Nacional de Aduanas.</p>
<p>Diferencia de niveles de gobierno y prácticas institucionales entre países vecinos</p>	<p>Por medio de las dinámicas territoriales generadas por las actividades económicas como la agricultura, la manufactura, la manufactura pesada y el sector de turismo y servicios en las ciudades gemelas de Foz do Iguazú (Brasil), Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina). Se generan prácticas entre diversas instituciones ya sean públicas o privadas de manera a desarrollar proyectos e ideas que promuevan el desarrollo sostenible de la región. Como ejemplo se podrían citar, CODEFOZ, CODELESTE, CODESPI.</p>

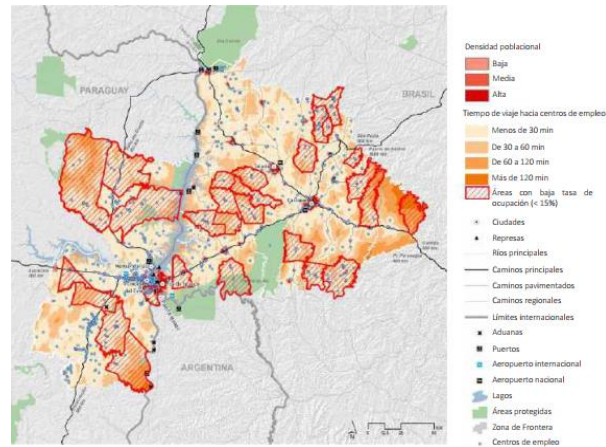
Las diferencias en los modelos de desarrollo territorial entre Alto Paraná y el Oeste Paranaense causan un modelo de desarrollo económico insostenible en Alto Paraná, como resultado de un retraso en las capacidades productivas y la planificación territorial, esto es detallado en tres dimensiones por el BID (2018), las cuales tienen que ver con: Determinantes socioeconómicos y la concentración de la pobreza, agua potable y saneamiento, para lo cual en general, las áreas con bajo desempeño social se concentran en áreas rurales y comprenden el 31% del territorio total de la zona fronteriza, afectando al 31% de la fuerza laboral en Alto Paraná y al 19% de la fuerza laboral en Oeste Paranaense (BID, 2018), por otro lado el empleo y el acceso a los centros de empleo se muestran como temas de alta relevancia para el territorio (ver figura 11 y 12).

Figura 11: Áreas de restricción con concentración de pobreza, falta de agua potable y saneamiento en comparación con la densidad de población



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018)

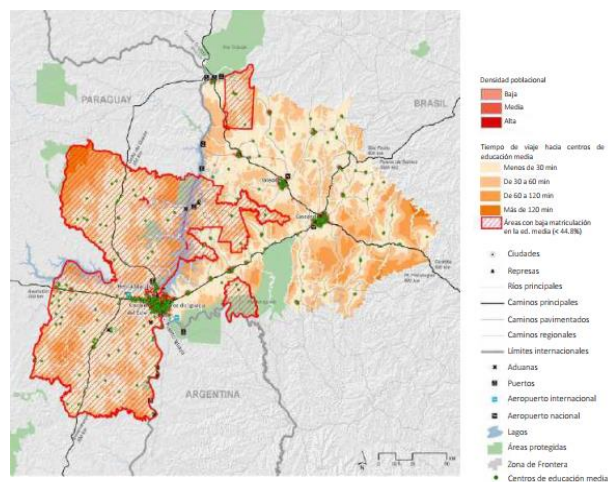
Figura 12: Cobertura de ocupación y empleo



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018)

Otra dimensión sería el capital humano, envolviendo el acceso a la educación, en donde alrededor del 9.6% (55,305) de la población en Alto Paraná se encuentra a más de 30 minutos de distancia de los centros de educación secundaria, donde las tasas de matrícula están muy por debajo del promedio regional del 44.8% (BID, 2018). “No obstante, incluso con una alta tasa de cobertura, la mayoría del territorio del departamento presenta bajas tasas de matrícula en educación secundaria” (BID, 2018, p. 67), también el acceso a la salud pública y la cobertura de mortalidad, que según el BID (2018) el mayor nivel de mortalidad en el departamento se concentra en Gran Ciudad del Este, la zona económica más grande e importante de Alto Paraná, y junto a la Ruta 7, que es el corredor logístico más importante en el departamento que une Alto Paraná a Asunción y Oeste Paranaense (ver figura 13 y 14).

Figura 13: Representación del tiempo de viaje a centros de educación secundaria y áreas con baja matrícula en educación secundaria



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018)

Entendiendo estas consideraciones, Osorio con sus elementos para una tipología de las ciudades de frontera, específicamente hablando de los elementos políticos (ver cuadro 4) coloca el grado de integración de las ciudades y de los regímenes de gobierno.

Cuadro 4: Elementos Políticos de la tipología de frontera del Alto Paraná.

POLÍTICOS	
Capacidad de articulación de la élite política local con redes políticas regionales, nacionales e internacionales	Cámara de vereadores y la representatividad con los partidos políticos y su relación con las políticas en Asunción (gobierno central) CODELESTE ¹⁰ y sus asociaciones y trabajos en conjunto. Marcas principales que están establecidas en Alto Paraná. Puede ser calificada de alto desarrollo entre las partes
Capacidad e interés de la elite política y de los cuadros de administración pública en promover la colaboración entre las ciudades en la frontera	Se destacan las asociaciones tanto públicas como privadas de Ciudad del Este y Foz do Iguazú. En este aspecto cabe resaltar las uniones de los consejos existentes en estas ciudades, CODELESTE y CODEFOZ ¹¹ , conformando así junto con CODESPI ¹² , el CODETRI, este fue creado en 2018, mediante una carta de intenciones cuyo objetivo es contribuir para la resolución de los problemas comunes en la región. Es así que, lo mencionado puede ser relacionado directamente a un claro sentido de trabajo de cooperación transfronteriza, que según Oddone (2014, p. 132) “la cooperación transfronteriza es entendida como una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales que permite participación y actuación conjunta y en forma de red de los actores”.
Bilingüismo	Diversidad Lingüística y cultural existente en la Triple Frontera, esto debido al multiculturalismo de las tres ciudades (Ciudad del Este, Foz do Iguazú y Puerto Iguazú), su historia, población, economía y religiones practicadas por los grupos étnicos de la triple frontera.
Grado de integración de las ciudades e regímenes de gobierno	Existe un canal de comunicación entre los gobiernos locales de Ciudad del Este y Foz do Yguazú, generando espacios de diálogo y planificación para los problemas e

¹⁰ CODELESTE (Consejo de desarrollo Económico Social y Medioambiental de Ciudad del Este) creado por ordenanza municipal 033/2015

¹¹ CODEFOZ (Consejo de Desarrollo Económico Social de Foz de Iguazú), creada por una ley municipal 4.041/2012

¹²CODESPI (Consejo de Desarrollo Económico Social y Ambiental de Puerto de Iguazú), creada por ordenanza municipal 051/2015

	<p>intereses en común de estas dos ciudades. Con la crisis sanitaria y económica a causa de la Pandemia del COVID 19 este canal de comunicación se mostró como una herramienta más que importante para las negociaciones bilaterales para la reapertura del Puente de la Amistad, además de crear un plan de cooperación para fortalecer los servicios de salud pública entre ambas ciudades de frontera, para reactivar el turismo de compras y el comercio entre ambos municipios (PRIMERA PLANA, 2020).</p>
--	--

En líneas generales, bajo el análisis del Diagnóstico Económico territorial de Alto Paraná del BID del 2018, existen cadenas de producción ya citadas en el cuadro 1, que son de gran importancia para el departamento y deben ser desarrolladas en este punto, ya que representan el mayor potencial de crecimiento y complementariedad dentro de la Zona de Frontera. Estas cadenas de producción son: la agricultura, de la cual ya se ha mencionado un poco anteriormente, la manufactura, la manufactura pesada y el sector de turismo y servicios.

Iniciando con el conjunto agrícola, como ya fue mencionado este se encuentra entre los mayores sectores transfronterizos entre Paraguay y Oeste Paranaense, donde se estima que el comercio total de la agricultura entre las dos regiones es igual a \$144, 710,000 (BID 2018). Según el mismo informe las complementariedades importantes entre Alto Paraná y Oeste Paranaense se relacionan con las importaciones de maíz, soja y trigo por la meso región brasileña para el procesamiento de materia prima como insumo para la producción de carne en dicha región. Por lo tanto, al señalar las importaciones de Alto Paraná, Oeste Paranaense y Brasil, es posible visualizar que se exportan una gran cantidad de bienes de alto valor como fertilizantes y maquinaria para apoyar la producción agrícola en Paraguay y Alto Paraná (BID, 2018).

Ahora bien, según estos mismos análisis una de las características clave del sector agrícola transfronterizo es que Alto Paraná tiene una ventaja comparativa en la producción de productos agrícolas primarios, especialmente soja, trigo y maíz, mientras que Oeste Paranaense cuenta con instalaciones de transformación más avanzadas y capacidad técnica que puede procesar insumos primarios en productos de mayor valor agregado para obtener mejores ganancias. Según el (BID 2018) cada año se producen alrededor de 70 millones de toneladas de granos en Alto Paraná. Una parte importante de ellos se transportan a Brasil y Oeste Paranaense para su procesamiento y transformación, después de lo cual se convierten en productos derivados, ya sea para ganado u otros fines (ver diagrama 1). En términos de nodos de comercio

transfronterizo se destaca que, Ciudad del Este, Santa Helena y Puerto Guairá son los tres principales puntos logísticos que se ocupan del comercio agrícola transfronterizo (ver figura 13).

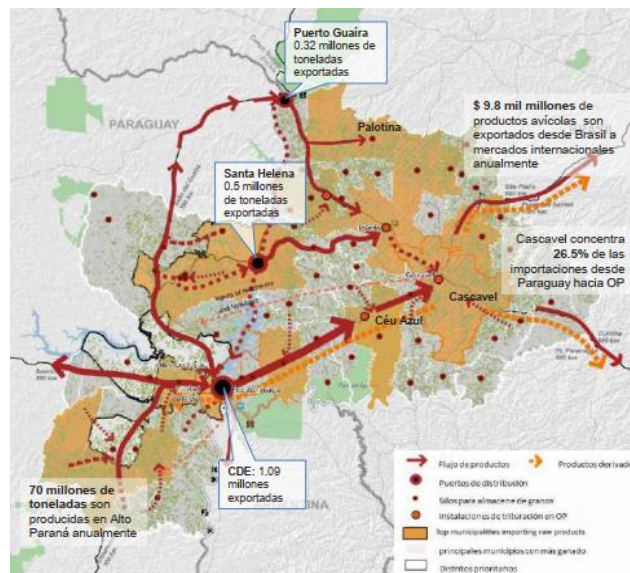
Diagrama 1: Cadena de valor de la agricultura transfronteriza entre Alto Paraná y Oeste Paranaense



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018)

El diagrama elaborado por el BID en su diagnóstico económico para Alto Paraná, representa la cadena de valor de la agricultura transfronteriza entre Alto Paraná (naranja) y Oeste Paranaense (rojo). Se puede apreciar que se representan las entradas y salidas de los procesos dentro de los ciclos de producción, transformación y distribución, junto con las conexiones primaria y secundaria dentro de la cadena de valor transfronteriza.

Figura 14: Lógica productiva para el clúster agrícola



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018)

Esta figura nos demuestra que los granos de Alto Paraná se transportan a instalaciones de trituración para la transformación, muchos de los cuales se encuentran en el Oeste Paranaense. El BID (2018) mediante sus análisis ubicó el proceso de esa transformación, destacando así que los productos crudos se convierten en derivados como la harina de soja y el aceite de soja para alimentar a los animales en la meso región brasileña. “Entre todos los distritos de Oeste Paranaense, Foz de Iguazú y Cascavel son los dos principales importadores de productos paraguayos, específicamente granos que sirven como insumo para la producción de carne, especialmente aves de corral” (BID, 2018, p.146). En tal sentido, un total de \$6.4 millones de productos cárnicos se exportaron a Paraguay en 2015 desde el Oeste Paranaense según el BID (2018).

Asimismo, también se definen los procesos de la distribución y las exportaciones, en la fase de distribución, los productos se recogen en las áreas de producción, se transportan a través de la red de carreteras o vías navegables, hasta la transformación o el mercado final (BID 2018). De esta manera, “los productos se envían a través de la frontera a través de tres puntos transfronterizos principales: encabezado por Ciudad Del Este con 1.09 millones de toneladas, Santa Helena con 0.5 millones de toneladas y Puerto Guairá con 0.32 millones de toneladas” (BID, 2018, p. 146) (Figura 13).

Aunado a esto, también es importante mencionar a los actores del sector agrícola en Alto Paraná que, están formados por productores a gran escala y pequeños y medianos agricultores según lo destaca el informe del BID del 2018. Los últimos mencionados “a menudo son apoyados por agencias gubernamentales para aumentar la eficiencia en la producción, aunque el mercado está dominado principalmente por grandes empresas” (BID, 2018).

El flujo de bienes en la Zona Fronteriza está regulado por actores con funciones similares en Alto Paraná y Oeste Paranaense, mientras que ambas regiones poseen instituciones activas para la certificación y control de calidad de los productos. Además, existe un fuerte ambiente de investigación y desarrollo relacionado con la producción de granos en Alto Paraná y el embellecimiento de la red logística y los esfuerzos de la cadena de suministro en el Oeste Paranaense, encabezados por el tercer sector. (BID, 2018, p. 149)

En síntesis, la lógica productiva transfronteriza Alto Paraná tiene una alta producción de granos, que se almacena en silos y se transporta a instalaciones de trituración ubicadas principalmente en el Oeste Paranaense. Si bien varios tipos de productos agrícolas se comercializan a través de la frontera, existen retos logísticos que limitan la expansión de la

integración comercial y transfronteriza.

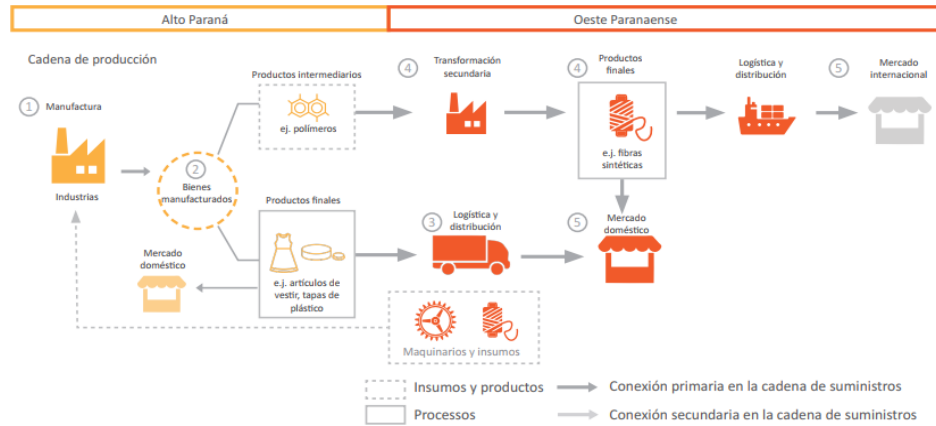
Siguiendo en este razonamiento, se trata ahora de las cadenas de producción de la manufactura, las cuales presentan un alto crecimiento en el valor de exportación y están relacionadas con los polímeros, plásticos, artículos de vestir y textiles.

El Oeste Paranaense exporta fibras, textiles y maquinaria a Paraguay y Alto Paraná para satisfacer la demanda de las industrias textil y plástica. El valor del comercio transfronterizo total dentro del grupo — \$32,220,000 entre Paraguay y Oeste Paranaense — lo caracteriza como el segundo mayor grupo de producción transfronteriza dentro de la Zona Fronteriza en términos del valor comercial.(BID, 2018, p. 121)

El estudio del Diagnóstico del BID del 2018 sobre la cadena de valor de este sector nos muestra que la manufactura en Alto Paraná es un sector en crecimiento con un gran potencial dada la demanda creciente del mercado brasileño. Ahora bien, esto incluye a textiles y prendas de vestir, y productos de plástico. Según el BID (2018) “se comercializa una cantidad total estimada de \$32,220,000 en la Zona de Frontera. De acuerdo a los datos de 2011 del CEN, 417 empresas producen textiles y prendas de vestir y emplean a 1.135 personas, con un ingreso total de 49,76 mil millones de Gs” (BID, 2018, p. 150). Por otro lado, “para los plásticos, las estadísticas de 2011 muestran un total de 16 empresas registradas y un ingreso de 30 mil millones de Gs” (BID, 2018, p. 150).

Es importante destacar que en términos de complementariedad transfronteriza, la relación varía entre ambos productos (ver diagrama 2). Los productos textiles y prendas de vestir se envían y venden en los mercados de consumo en el Oeste Paranaense, mientras que los productos de plástico tienden a enviarse al Oeste Paranaense para su posterior transformación en productos de mayor valor agregado destinados al mercado internacional (BID, 2018). Además “los datos de comercio también indican que Paraguay y Alto Paraná importan fibras, hilos y maquinarias desde Oeste Paranaense para su manufactura textil” (BID, 2018, p. 150)

Diagrama 2: Cadena de valor de la Manufactura transfronteriza entre Alto Paraná y Oeste Paranaense



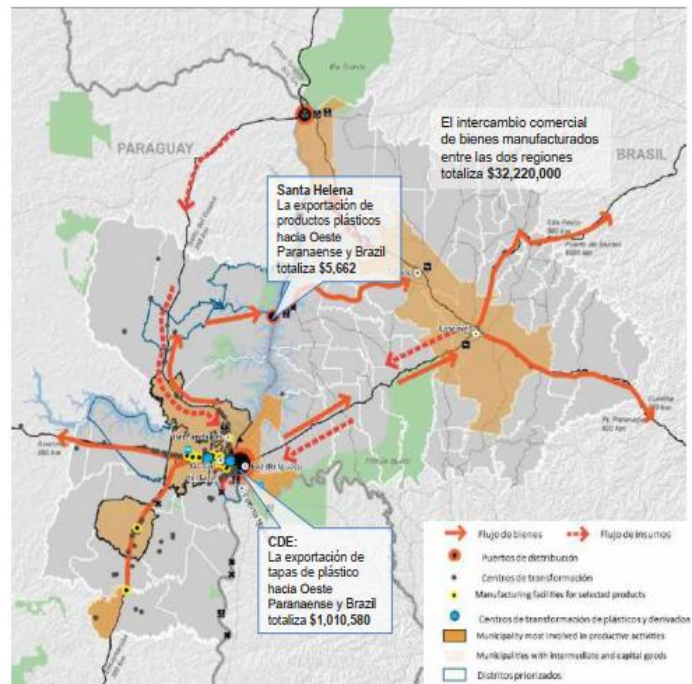
Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018)

El diagrama elaborado por el BID en su diagnóstico económico para Alto Paraná, representa la cadena de valor de la manufactura transfronteriza entre Alto Paraná (naranja) y Oeste Paranaense (rojo). Se puede apreciar que se representan las entradas y salidas de los procesos dentro de los ciclos de producción, transformación y distribución, junto con las conexiones primaria y secundaria dentro de la cadena de valor transfronteriza.

Basados en los resultados del BID, la fase de transformación del conjunto de manufactura ocurre en las instalaciones de transformación tanto en el Oeste Paranaense como en Alto Paraná. “Por ejemplo, la transformación de polímeros a fibras sintéticas y productos de plástico para producir prendas de vestir se produce en Toledo, Foz de Iguazú y Guairá en el Oeste Paranaense, y en Minga Guazú y Ciudad Del Este en Alto Paraná” (BID, 2018, p. 152). La distribución y las exportaciones para este sector utiliza principalmente la red de carreteras o cursos de agua (ver figura 15). Así es como los productos son enviados a través de los principales puntos de comercio como Ciudad Del Este, Santa Helena y Puerto Guairá.

Entre todos los distritos del Oeste Paranaense, Foz de Iguazú y Cascavel son los dos principales que importan la mayor cantidad de productos de manufactura seleccionados desde Paraguay y Alto Paraná. Hernandarias, Ciudad Del Este, Santa Rita y Minga Guazú constituyen la mayoría de la producción del clúster. (BID, 2018, p. 152)

Figura 15: Lógica productiva para el clúster manufactura



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018)

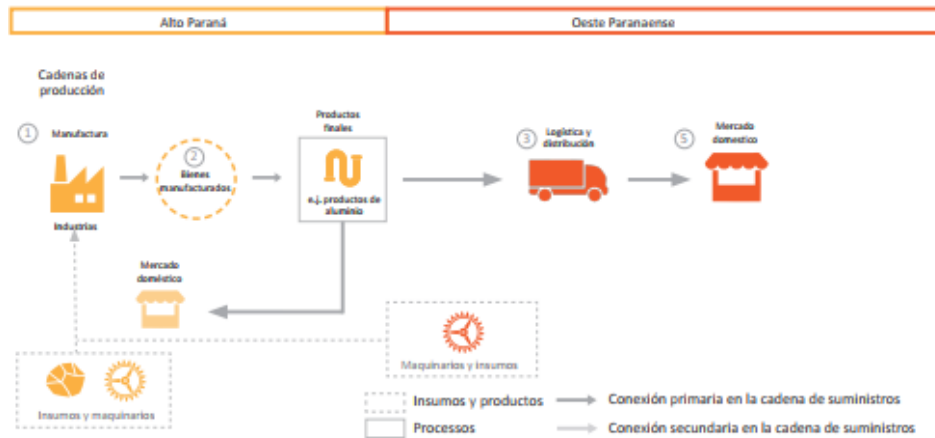
En el diagrama de la lógica productiva transfronteriza, se presenta como las etapas de las actividades productivas del clúster se conectan y los flujos de bienes resultantes. Los principales productos de plástico y textiles se producen en Ciudad del Este y Mínga Guazú en Alto Paraná y se exportan a los principales distritos consumidores de Paranaense Oeste que se encuentran en la ruta BR-277. Cascavel es uno de los mayores distritos consumidores de productos textiles y plásticos en el Oeste Paranaense. La mayoría de los materiales de insumos textiles, como las fibras sintéticas, se producen en Cascavel y Foz de Iguazú (BID: 2018).

Ahora bien, por su parte la manufactura pesada representadas por los tubos, láminas y demás piezas de aluminio, también presentan un alto valor de crecimiento. “Estos están entre los 10 productos con la mayor demanda en los últimos años en el Oeste Paranaense. Alto Paraná exportó en 2015 un total de \$357,719 a Brasil, mientras que el Oeste Paranaense importó \$151,916 de estos productos desde Paraguay” (BID, 2018, p. 121)

Dentro de este conjunto de producción las piezas de aluminio se identifican entre los 10 productos con mayor demanda en los últimos años entre Paraguay y Oeste Paranaense según el BID 2018. “En general, Alto Paraná exportó un valor total de \$357,719 a Brasil en 2015, mientras que el Oeste Paranaense importó \$151,916 de Paraguay. En 2011, había 348 firmas especializadas en la producción de piezas de aluminio, que empleaban a 1.023 personas y generaban ingresos de más de 67 mil millones de Gs” (BID, 2018, p. 158). Si bien Alto Paraná

tiene la capacidad de producir bienes de maquinaria pesada tales como tuberías de aluminio, la escala de producción limitada debe expandirse para explotar la creciente demanda del mercado transfronterizo (ver diagrama 3).

Diagrama 3: Cadena de valor de la Manufactura pesada transfronteriza entre Alto Paraná y Oeste Paranaense

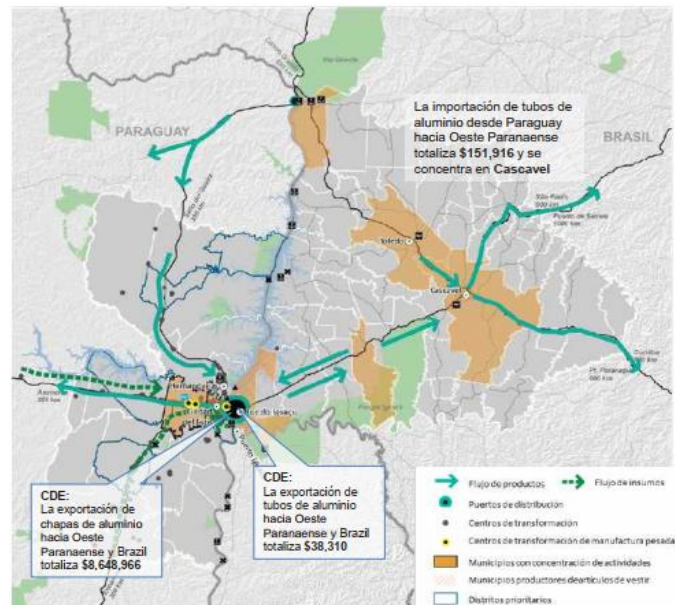


Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018)

El diagrama elaborado por el BID en su diagnóstico económico para Alto Paraná, representa la cadena de valor de la manufactura pesada transfronteriza entre Alto Paraná (naranja) y Oeste Paranaense (rojo). Se puede apreciar que se representan las entradas y salidas de los procesos dentro de los ciclos de producción, transformación y distribución, junto con las conexiones primarias y secundarias dentro de la cadena de valor transfronteriza.

El sector de manufactura pesada en cuanto a su ejecución ocurre en industrias especializadas en Alto Paraná. Como la transformación de piezas de aluminio requiere de energía, maquinaria y mano de obra especializada, las instalaciones de transformación tienden a concentrarse en localidades específicas, especialmente en los parques industriales a lo largo de la Ruta 7. Ahora bien, la distribución (ver figura 16) en este sector utiliza principalmente el transporte por carretera. Según fue identificado, entre todos los distritos del Oeste Paranaense, Foz de Iguazú y Cascavel son los dos principales que importan la mayor cantidad de productos de piezas de aluminio de Paraguay y Alto Paraná.

Figura 16: Lógica productiva para el clúster manufactura pesada



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018)

De manera a sintetizar la distribución y los flujos transfronterizos de actividades productivas para la manufactura pesada. El análisis de lógica productiva transfronteriza revela que la producción y transformación de piezas de aluminio se concentra en algunos distritos a lo largo de la Ruta 7, donde la electricidad y la fuerza de trabajo joven son adecuados. A partir de estas localidades, se exporta a los mercados en crecimiento en el Oeste Paranaense y otras partes de Paraguay. Según el BID (2018), la producción de tubos y chapas de aluminio en Alto Paraná se concentra en Ciudad del Este y Minga Guazú, siendo Cascavel el principal destino de exportación en el Oeste Paranaense. El flujo de maquinaria y partes de maquinaria relacionadas con la producción de aluminio del Oeste Paranaense a Paraguay se concentra en Puerto Guairá.

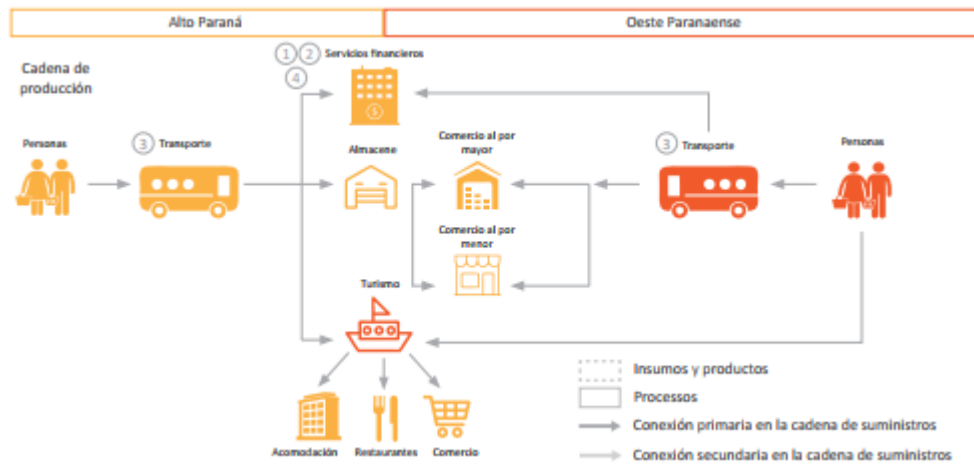
Ahora bien, por último es más que importante destacar a la cadena de producción del sector del turismo y servicios, este sector en Alto Paraná muestra una concentración en Ciudad del Este, donde turistas de Brasil y Argentina y visitantes de Paraguay viajan a la ciudad para comprar bienes y contratar servicios (ver figura 15).

En Ciudad del Este, según el CEN de 2011, el 91% del empleo se concentra en los servicios y el comercio, lo que respalda a la industria del turismo. También hay una concentración de estas actividades a lo largo de la Ruta 7 y en los distritos en la Gran Ciudad del Este. En términos de comercio, las actividades se concentran en la venta al por mayor de equipos informáticos y de comunicación (22.8% de todo el comercio) y el comercio mayorista de maquinaria, equipo y suministros diversos (20.2%) (BID, 2018, p. 164).

Es así que, se puede identificar al mismo tiempo un potencial de crecimiento en los servicios de transporte y almacenamiento, y el turismo relacionado a los servicios de

alojamiento y los servicios financieros (ver diagrama 4).

Diagrama 4: Cadena de valor de turismo y servicios transfronterizos entre Alto Paraná y Oeste Paranaense



Fuente: Elaborado por el informe del BID (2018)

El diagrama elaborado por el BID en su diagnóstico económico para Alto Paraná, representa la cadena de valor del turismo y los servicios entre Alto Paraná (naranja) y Oeste Paranaense (rojo). Se puede apreciar que se representan las entradas y salidas de los procesos dentro de los ciclos de producción, transformación y distribución, junto con las conexiones primarias y secundarias dentro de la cadena de valor transfronteriza.

Como se puede observar en la figura 14, la lógica productiva del conjunto de Turismo y Servicios en la Zona de Frontera revela que Ciudad del Este, Foz de Iguazú y Cascavel son los principales nodos para las aglomeraciones de servicios y turismo. Una gama de disposiciones de servicios que incluyen transporte, alojamiento, servicios financieros y comercio al por mayor se encuentran entre las principales cadenas de producción con un alto potencial de crecimiento. Además de la concentración en los dos nodos principales, los servicios productivos, como el almacenamiento y el transporte, también se concentran en distritos secundarios en las partes norte y sur del departamento de Alto Paraná (BID: 2018).

3. LAS ESTRATEGIAS ENFOCADAS AL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL DEPARTAMENTO DE ALTO PARANÁ

Estos indicadores contruidos en el capítulo anterior nos permiten conocer y valorar las características propias del Departamento de Alto Paraná y sus dinámicas con la región específicamente del Oeste Paranaense. Consideremos ahora que dichos indicadores nos permiten determinar estrategias enfocadas al desarrollo sostenible en el departamento, es así que se pretende demostrar la relación de los indicadores resaltados con los temas y objetivos de la Agenda 2030. Se hace necesario mencionar y analizar el papel del Gobierno y demás actores en este territorio como eje articulador y fiscalizador de los indicadores, que como ya fue mencionado, representan puntos importantes en cuanto a la territorialización de la Agenda 2030.

Por medio de los datos extraídos y teniendo en cuenta lo mencionado al inicio del capítulo dos sobre las fronteras entre los estados nacionales y las regiones fronterizas como espacios únicos, que requieren estudios localizados, es importante dialogar con las soluciones apuntadas por la Comisión Interinstitucional de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Monitoreo de los Compromisos internacionales asumidos en el marco de los ODS (Comisión ODS Paraguay 2030) deben hacer frente a estos asuntos, pues se tornan especialmente importantes para el desarrollo sostenible del territorio. Si bien dicha comisión elabora anualmente un documento de planificación de acciones estratégicas denominado Plan de Gestión Integral (PGI). “Este documento orienta los trabajos de la Comisión, estableciendo para ellos ejes estratégicos, objetivos específicos para cada eje, así como actividades que permitirán el logro de las metas trazadas.”(CODSPY, 2021)

El último documento de planificación hasta la fecha del presente trabajo es el Plan de Gestión 2020, el cual dentro del eje denominado “estructural: Institucionalidad, organización y gobernanza” visa como objetivo 1: la consolidación de la institucionalidad ODS Paraguay mediante la ampliación, el robustecimiento de la Gobernanza interna y externa de la Comisión atendiendo a la nueva estructura orgánica, como segundo objetivo se encuentra la creación y consolidación de las capacidades de agentes estatales con énfasis en la formación de mentores (formadores) y la generación del efecto pirámide. Como tercer objetivo se contempla el fortalecimiento de la gobernanza inter poderes, como cuarto objetivo el fortalecimiento de la gobernanza subnacional, el quinto objetivo hace alusión a la vinculación a nivel subregional

(MERCOSUR / PROSUR y otras instancias de concertación política regional), y como último objetivo dentro de este eje se resalta la consolidación de alianzas creadas y trabajo desarrollado con nuevos sectores con énfasis en el académico (CODSPY, 2021, p. 01-02).

Así mismo, el segundo eje del mismo Plan de Gestión denominado “eje accional: Promoción, seguimiento y aceleración”, cuyo primer objetivo es la internalización, difusión masiva y territorialización de los ODS mediante el desarrollo de labores que inciden en la implementación de la Agenda 2030, visando dentro de dicho eje la localización de los ODS, la operativización de los Espacios de Diálogo Multisectorial, como también el fortalecimiento del VOLUNTARIADO juvenil, la estrategia comunicacional masiva, la transparencia y acceso ciudadano a la gestión pública y la elaboración del II Informe Nacional Voluntario en el 2021 (CODSPY, 2021, p. 03).

Estos datos demuestran que, si bien existe un comprometimiento por parte del país por medio de los diferentes trabajos y enfoques hacia el cumplimiento de la agenda 2030, aún se encuentra en etapas iniciales de promoción. Los factores limitantes en el departamento de Alto Paraná son de suma importancia para el desarrollo económico, social, político, ambiental y cultural, estos deben ser atendidos de manera a no caer en un rezago lo cual, como se puede ver afectaría la dinámica en la región.

3.1 LOS INDICADORES DE LA TIPOLOGÍA FRONTERIZA DE ALTO PARANÁ Y SU RELACIÓN CON LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO.

Ahora bien, es momento de desarrollar los indicadores de la tipología fronteriza de Alto Paraná y su relación con la Agenda 2030 de modo a evaluar las condicionalidades y temas prioritarios de su aplicación en el departamento de Alto Paraná. Dicho de un modo más enfático: cuales son las condiciones del territorio que asignan en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Representando así principalmente a los sectores más dinámicos y con más relevancia para el departamento según la orientación del presente trabajo, los cuales pueden ser agrupados de la siguiente manera; Productividad y crecimiento económico, fuerza de trabajo joven¹³, infraestructura productiva, integración y diversificación, por último, las instituciones políticas.

¹³ El BID utiliza el concepto de capital humano para llamar la atención sobre el fenómeno demográfico denominado ventana de oportunidad demográfica, cuando la mayoría de la población activa es joven. En este trabajo lo vamos a utilizar de esta manera, porque no creemos que las personas merezcan ser tratadas como una mera fuerza de trabajo que solo sirve para generar capital.

Es posible percibir que el departamento enfrenta varios desafíos críticos, por medio de la medición de valores estos son divididos como retos u oportunidades para el territorio.

El departamento presenta los mayores retos en relación a las altas tasas de mortalidad general según el informe del BID (2018), afectando así el objetivo 3 de la Agenda 2030. En este aspecto una de las metas del objetivo 3 hace alusión a lograr la cobertura sanitaria universal, que como se menciona es de vital importancia para el territorio, además se plantea el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos. Esto debe marcar realmente el plan de trabajo a nivel de erradicar estos problemas y presentarse como un claro camino que seguir, todavía más relevante llevando a consideración la difícil situación generada por la Pandemia del COVID-19 y la crisis sanitaria, política y social que esta produjo en nuestras realidades.

Así también, ante este punto específico se puede mencionar que dicho aspecto como según ya lo resaltaba el autor Milton Santos preocupa a la hora de pensar y desenvolver análisis en torno a la globalización pues según este, para la mayor parte de la humanidad la educación de calidad es cada vez más inaccesible, mientras que la mortalidad infantil se mantiene a pesar de los avances médicos y la información. Según el BID (2018) un centro de salud primario en el departamento de Alto Paraná es utilizado por cerca de 7,200 personas, mientras que en la región de Oeste Paraná las cifras descienden a 500 usuarios por centro, del mismo modo, también se destaca que “la densidad de la población en áreas con baja cobertura de salud primaria (más de dos horas de un centro es alta, 80 personas por km², que es casi 20 veces la densidad en Oeste Paraná”. (BID, 2018, p.174)

Otro desafío identificado es la baja tasa de matrícula en cuanto a educación media se trata, dicho problema se encuentra relacionado al ODS 4. Como se pudo constatar en el transcurso del presente trabajo, existe una baja inscripción en la educación lo cual resulta en una gran barrera para el desarrollo del fuerza de la fuerza de trabajo joven en el departamento y la región, este aspecto es de vital importancia ya que la fuerza de trabajo joven es un componente fundamental y clave para el desarrollo económico sostenible, dado que la capacitación y el desarrollo de tecnologías pueden brindar nuevas oportunidades a las áreas menos desarrolladas. Así también, el objetivo 4 visa como meta asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, gratuita y de calidad, como también aumentar el número de jóvenes y adultos que posean las competencias necesarias para acceder a un empleo digno, lo cual lo lleva a cumplir con el ODS 10 que trata sobre la reducción

de desigualdades. De esta manera se demuestra con un claro ejemplo la conexión entre todos los objetivos de la Agenda 2030 y sus metas, como también la importancia de dirigirlos de manera a proyectarlos a la necesidad específica de cada territorio.

Por otro lado, también se pueden destacar aspectos positivos en cuanto a los indicadores, el departamento presenta una alta concentración de empresas y firmas, como también una alta tasa de manufactura, comercio y servicios, lo cual puede desarrollar los ODS relacionados al fin de la pobreza, hambre cero, educación de calidad, trabajo decente y crecimiento económico, industria innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, paz justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos.

Es importante también mencionar algunas recomendaciones sectoriales, sectores que ya fueron identificados y mencionados en el capítulo anterior y se muestran como áreas características dentro de la tipología transfronteriza de Alto Paraná, de esta manera abordarlas con sus limitaciones, como así también teniendo en cuenta las oportunidades identificadas, bajo un análisis fomentado hacia el crecimiento, el desarrollo y la integración dentro de la región con los sectores productivos.

Primeramente, el sector agrícola transfronterizo según el BID (2018) lo describe, se caracteriza por tener una ventaja comparativa en la producción de productos agrícolas crudos, especialmente en soja, trigo y maíz, mientras que Oeste Paranaense cuenta con instalaciones de transformación más avanzadas y capacidad técnica que puede procesar crudo productos en productos de mayor valor agregado para obtener mejores ganancias. De esta manera, es posible identificar la necesidad de mejorar las conexiones de transporte debido a la dependencia en la región, como ya fue identificado Alto Paraná cuenta con una red vial siete veces menor a la del Oeste Paranaense. Por otro lado, según también lo destaca el BID (2018), se debe de potenciar la competencia entre las dos partes a través del intercambio de información, la transferencia de tecnología productiva, los programas de empresas conjuntas, etc. Otro punto de vital importancia al pensar en el sector agrícola transfronterizo es la cuestión ambiental y la necesidad de una gestión sostenible y un uso eficiente de los recursos naturales, lo cual lo vincula directamente al ODS 12 Producción y consumo responsable.

Lo anteriormente expuesto destaca la necesidad de mirar al territorio y comprender la importancia de la infraestructura básica, y relacionarla así con el cumplimiento del ODS 9, destacando que como una de las metas se considera de vital importancia potenciar la

construcción de carreteras, las tecnologías de la información y la comunicación, el saneamiento, la energía eléctrica y el agua, problemas que como bien lo cita la ONU hoy en día siguen siendo la realidad en muchos países en desarrollo, y como se puede apreciar claramente parte de la realidad de esta región transfronteriza.

En segunda instancia se encuentra el sector de manufactura, la cual es importante para el departamento de Alto Paraná debido a su alta capacidad para absorber mano de obra, variedad de ofertas de productos y valor agregado. A través del análisis competitivo, los productos textiles y plásticos se destacan como los principales productos de manufactura con alto potencial (BID: 2018).

En definitiva, es un sector de suma importancia, puede ser asociada a los ODS que visan el fin de la pobreza, hambre cero, educación de calidad, haciendo hincapié en este último y teniendo en cuenta la dinámica del sector debe pensarse maneras de fomentar la colaboración entre la industria y la universidad en la educación a través de la fuerza de las habilidades trabajadas, esto debido al gran número de personas empleadas en dicho sector y como ya fue destacado, la región cuenta con una franja etaria joven, lo cual debe impulsar aún más esta cuestión. Así también se debe de pensar en promover la formación profesional transfronteriza y el reconocimiento mutuo de las cualificaciones laborales, esto debido a que como ya fue presentado muchas empresas pueden llegar a manejar diferencias a la hora de estipular las condiciones como así también un salario base acorde a los trabajos realizados.

Ante este aspecto, se torna necesario destacar la importancia de pensar en la creación de una red para un mercado laboral transfronterizo mediante la cooperación entre los trabajadores, los sindicatos y las autoridades públicas, de manera a poder brindar mayor seguridad y estabilidad en el sector. Por último, este sector también visa la necesidad de mejoras en cuanto a la red vial que particularmente cubren los principales centros industriales de la región, para así contar con una mejor red de infraestructura productiva y logística de la región. Como se puede apreciar, este sector se puede asociar directamente también a la necesidad del cumplimiento de los objetivos 8, 9, 10 y 17, debido a la gran envergadura de dicho sector y al gran movimiento que posee tanto de capital como de personas.

A continuación, siguiendo el orden de los sectores se encuentra la manufactura pesada, el cual en el departamento de Alto Paraná está relativamente concentrado en la ciudad de Minga Guazú, a lo largo del corredor de la Ruta 7. Según el BID (2018), a través del análisis

competitivo, las piezas de aluminio (para tuberías, bicicletas y chatarra) se identificaron con el alto potencial de crecimiento, con una demanda en crecimiento positiva del Oeste Paranaense observada en los últimos años. Tanto los mercados en Oeste Paranaense como los nacionales en Paraguay brindan a la demanda potencial para crear valor para las industrias locales de manufactura pesada. En este punto, es igualmente necesario potenciar el cumplimiento de los objetivos y las metas que tengan que ver con la educación de calidad, como también en el objetivo 9, el cual hace alusión a la industria, la innovación y la infraestructura. De esta manera, pensar en la promoción de la formación profesional transfronteriza, dando lugar a la capacitación a la mano de obra debido a que la región presenta una falta de mano de obra calificada. Por otro lado, también se debe pensar en el bajo nivel de inversión pública en infraestructura, por ende se debe de ofrecer mayor calidad a las redes viales como así también a la infraestructura de transporte.

Finalmente el sector de Turismo y Servicios, el cual muestra un claro patrón de alta concentración en la ciudad fronteriza de Ciudad del Este, donde los clientes de ambos lados viajan a la ciudad y compran servicios. Según el BID (2018), en Ciudad del Este, el 91% de todos los empleos corresponden al sector de los servicios (incluido el comercio) y al número total de empleos. También existe una concentración de servicios a lo largo del corredor de la Ruta 7, y en las ciudades y pueblos secundarios. El comercio es un componente crítico, algunos servicios de alto valor agregado incluyen venta minorista de equipos de información y comunicaciones (22.8% de todos los servicios de valor agregado), comercio mayorista de maquinaria, equipos y suministros (20.2%) y venta al por mayor de artículos para el hogar (7.2%) (BID: 2018). Además, el potencial de crecimiento se identifica en otros servicios, incluidos el transporte, el turismo, los servicios financieros, etc.

De esta manera, es posible asociar este sector a los objetivos 3, 4, 6, 10 y 12, debido a las necesidades básicas como lo son salud, educación y seguridad, todo esto relacionado al retraso que se presenta en cuanto a la situación socioeconómica, la alta tasa de mortalidad, el bajo nivel de matriculación en cuanto a educación, como también la falta de inversiones en lo que refiere a infraestructura y servicios de saneamiento. Todo esto representa un impacto negativo para el sector, restando así competitividad y la posibilidad de la diversificación de las ofertas de servicios, así también, se torna necesario potenciar los recursos de la fuerza de trabajo joven por medio de capacitaciones, talleres con clases para trabajos de alto valor agregado.

Haciendo referencia al objetivo 12, específicamente a la meta que resalta la importancia

del desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales, y así reducir las desigualdades como también generar trabajo digno para las personas, combatir la pobreza y el hambre. De manera a ejemplificar mejor este aspecto, podríamos mencionar a los pueblos indígenas, los cuales se encuentran marginalizados y sin recursos, ante este hecho el gobierno de Alto Paraná podría invertir en un turismo histórico y sustentable en donde emplease a estas comunidades, dando así oportunidad a la población más pobre y desfavorecida acabando con la pobreza y cumpliendo varias metas relacionadas a esta.

En cuanto al cumplimiento del objetivo que trata sobre el agua limpia y saneamiento, se puede citar a la entidad Binacional Itaipú como un importante actor en la región, este en el 2018 por medio del Director General Paraguayo para entonces afirmaba en el 8° Fórum Mundial del Agua, en Brasilia su comprometimiento con la agenda 2030 y destacaba la firma de un acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (ITAIPÚ: 2018)

3.2 CÓMO LA ACCIÓN LOCAL TRANSFORMA EL TERRITORIO TRANSFRONTERIZO DE ALTO PARANÁ

El siguiente punto trata del papel de los actores locales y cómo sus acciones transforman las ciudades y sus territorios, con el fenómeno de la globalización se ha visto que esta “exige de los países la construcción de respuestas consensuadas frente a problemas que trascienden sus fronteras nacionales” (GARCÍA et al., 2018, p. 6), esta idea representa claramente la realidad del territorio en cuestión, y en donde la gobernanza dentro de este espacio debe de generar nuevos esquemas, estrategias cooperativas multinivel y multiactor (GARCÍA et al.: 2018). De esta manera, “la gobernanza destaca la naturaleza de la colaboración de los actores de la sociedad para encaminar mejor la atención de los problemas públicos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del espacio de lo público”. (VILLANUEVA, 2006, p.119)

Con respecto a estos enfoques colectivos, según (GARCÍA et al.: 2018) deben ser potencializados entre los actores regionales, de manera a poder captar recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional, esta se muestra como una estrategia óptima para la disminución de las diferencias al interior de los Estados. Teniendo en cuenta este enfoque, en este apartado se toma como referencia una iniciativa que involucra actores a nivel país que trabajan en sus respectivas regiones y territorios, ya sean en el sector privado o público. El Proyecto Juntos por el Desarrollo Sostenible en Paraguay, desarrollado por Pacto Global Red

Paraguay¹⁴, el cual surge con el fin de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) desde el sector de las empresas, sociedad civil y gobiernos locales, el Pacto Global Paraguay y el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), con financiación de la Unión Europea llevan adelante el Proyecto “Juntos por el Desarrollo Sostenible en Paraguay”. (PACTO GLOBAL: 2021).

Dicho proyecto trabaja en el proceso de implementación de los ODS a nivel nacional (y local) así como la articulación entre los sectores empresariales, de la sociedad civil y de gobierno. Así mismo, busca promover la participación efectiva de las empresas, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos municipales en la implementación de los ODS 5- Igualdad de Género, 8- Trabajo decente y crecimiento económico y 17- Alianzas para lograr objetivos, mientras por otra parte, articular acciones del sector empresarial, de la sociedad civil y gobiernos municipales en pos del cumplimiento de los ODS 5, 8 y 17. (PACTO GLOBAL: 2019)

Hay que mencionar, además que el citado proyecto según Pacto Global Red Paraguay (2019) busca formar a las empresas y a futuros profesionales en responsabilidad social corporativa, con un énfasis en desarrollo sostenible. Algunas de las actividades principales desarrolladas tienen que ver con talleres acerca de los ODS y sobre cómo contribuir con su cumplimiento desde distintos roles, Coaching a empresas, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos municipales para la incorporación de los ODS en sus procesos de planificación organizacional, también la socialización de buenas prácticas de empresas con responsabilidad social corporativa (RSC) y los Objetivos de desarrollo Sostenible (ODS) de otros países de la región.

Habría que decir también, que el sector privado en Paraguay se encuentra trabajando por el cumplimiento de los ODS a través de diversas iniciativas, principalmente a través de la Red del Pacto Global Paraguay. Esto es de gran relevancia, pues se puede entender el papel que

¹⁴ El Pacto Global es una iniciativa voluntaria promovida por Naciones Unidas, en la cual las empresas y organizaciones se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez Principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente y anticorrupción.

Por otra parte el Pacto Global busca cumplir con la Agenda 2030, basada en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales fueron aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas 2015 con más de 200 autoridades de diferentes países. Esta Agenda marca el camino para los próximos 15 años y el éxito dependerá en gran medida del trabajo en conjunto de todos los actores de la sociedad. (PACTO GLOBAL, 2021)

desempeñan las empresas y el sector privado en el país, y específicamente en la región estudiada. Si bien, como ya fue mencionado, Paraguay cuenta con una Comisión encargada de coordinar la implementación y seguimiento de la Agenda 2030, entre otras funciones, es el sector privado quien presenta una mayor participación activa.

Se debe agregar que, con base a la página oficial del Pacto Global Paraguay hasta el momento de dicha investigación entre los participantes no se encuentra ninguna autoridad por parte del gobierno departamental de Alto Paraná, ni ningún representante por parte de los gobiernos locales del mismo departamento, en contrapartida si cuenta como representantes asociados al Gobierno municipal de Asunción capital del país, como así también y de manera más completa se encuentra el Gobierno del departamento de Itapúa y el Gobierno municipal de Encarnación, capital del departamento de Itapúa.

Por parte del departamento de Alto Paraná se puede visualizar como participantes del pacto Global Paraguay a la Itaipú Binacional que como ya fue mencionado (ver cuadro 3) es un actor clave para el dinamismo y el desarrollo económico de la región. Por otro lado también se encuentra el Centro Tecnológico de desarrollo e investigación (CETEDI), con sede en Ciudad del Este, es una asociación civil sin fines de lucro formada el 19 de noviembre de 2003. Se dedica a ejecutar proyectos de responsabilidad social empresarial de firmas privadas como Agrofertil S.A¹⁵, Agropecuaria Campos Nuevos S.A también presente en Alto Paraná, y Monsanto, la empresa multinacional de agricultura y biotecnología.

Habría que destacar la participación dentro de la red de la Cámara Paraguaya de procesadores de Oleaginosas y Cereales (CAPPRO)¹⁶, asociada como participante del Pacto Global en carácter de asociación empresarial local, desde 03 de enero del 2018, si bien esta no cuenta con una sede en alguna ciudad del departamento del Alto Paraná, a su vez si cuenta con la mayoría de sus socios con participación plena en el departamento. Esto demuestra la presencia del sector empresarial en la región de manera directa e indirecta, generando un proceso de cooperación para el desarrollo de relaciones eficaces en ámbitos regionales y

¹⁵ Agrofertil S.A es una empresa proveedora de insumos agrícolas, que trabaja también con la comercialización de granos en Paraguay, con casa central en ciudad del Este, hoy Agrofertil cuenta con más de 24 locales en Paraguay entre silos y sucursales. (AGROFERTIL, 2021)

¹⁶ La cámara cuenta con socios a nivel departamental como lo son, Agrofertil S.A, Agro Santa Catalina S.A, Agro Silos El Productor S.A, Agro Tec S.A, CHS de Paraguay S.R.L, Cooperativa Yguazu Agrícola Lda., Cooperativa de producción agroindustrial Santa María Lda., Cooperativa de producción Agropecuaria Naranjal Lda., Cooperativa de producción Agropecuaria Pindo Lda., INPASA del Paraguay S.A, LAR S.R.L, Ovetril S.A, (CAPECO, 2021)

subregionales, promoviendo así la inclusión y protección de los intereses de dichos actores.

Teniendo en cuenta lo mencionado, es posible entender la acción de la gobernanza por medio de estos actores, pues esta presupone como ya fue mencionada nuevas formas de interacción entre gobierno y sociedad civil en la búsqueda de intereses colectivos y formas más cooperativas de gobierno. En tal sentido, “la gobernanza regional es una práctica de conducción que involucra la presencia de múltiples actores estatales, sectoriales y sociales, que en su accionar superan las esferas de los Estados nacionales” (GARCÍA et al., 2018, p. 7). Ahora bien, esto está ligado a la crisis de gobernabilidad y al antiguo modelo centralizado y jerárquico impuesto por los Estados, que en la actualidad no corresponde a una manera eficiente para hacer frente a los desafíos de la integración y de la globalización, de manera a permitir un mayor desarrollo. Al mismo tiempo, se puede mencionar que “potenciar enfoques colectivos, entre actores regionales, para la captación de recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional aparece como una estrategia óptima y oportuna para la disminución de las asimetrías al interior de los Estados” (GARCÍA et al., 2018, p. 8).

Hay que mencionar a la Fundación Moisés Bertoni (FMB)¹⁷, esta se presenta como uno de los miembros del Pacto Global Red Paraguay, dicha fundación con sede central en la ciudad de Asunción, pero con importante presencia en el departamento de Alto Paraná, debido a su museo ecológico ubicado en la ciudad de Presidente Franco, resguardando así una pequeña área del bosque Atlántico, presenta un trabajo articulado con diversos sectores, estrechando así sus vínculos institucionales con diversas iniciativas, redes, organizaciones sociales, empresas y estamentos gubernamentales, dentro y fuera de América Latina, que trabajan temas y objetivos similares. (FMB: 2021). Es en este aspecto en donde también se puede observar la gran importancia de la gobernanza en cuanto al enfrentamiento más amplio y dinámico de la cuestión ambiental para la perspectiva de actores que tal vez sean poco conocidos y explotados.

Con respecto a lo mencionado, es importante incentivar el avance de la gobernanza sobre la cuestión del medio ambiente, como ejemplo a tener en cuenta en relación a la cuestión transfronteriza en Alto Paraná, es la gestión de los recursos hídricos, en este sentido Vieira y Lago (2015) presentan el caso de la región de los Grandes Lagos, el mayor grupo de lagos de agua dulce en el planeta y que se encuentra ubicada en la frontera entre los Estados Unidos y Canadá. De manera a promover una gestión eficiente de dicho ecosistema, los gobiernos

¹⁷ La Fundación Moisés Bertoni (FMB) es una asociación privada y sin fines de lucro que apuesta al concepto de Desarrollo Sostenible, el cual es entendido como el proceso de creación de valor ambiental, social y económico.

subnacionales de la región crearon el Consejo de los Gobernadores de los Grandes Lagos, la cual está compuesta por ocho gobiernos subnacionales que visan diversas políticas y acuerdos para la protección ambiental en dicha región.

Esto demuestra la importancia de generar espacios en donde las políticas no sean generadas de afuera hacia adentro, ya que la mayoría de las decisiones y de las negociaciones relativas al medio ambiente son registradas internacionalmente, pero que enseguida necesitan ser desarrolladas a nivel local por otros niveles gubernamentales, ya sean estados, provincias, departamentos, ciudades y otros tipos de gobiernos locales, todo este debe implicar en una integración política entre los diversos niveles de gobiernos (HAPPAERTS: 2011).

Todavía cabe señalar, en lo que concierne a la cuestión de la gobernabilidad y la gestión pública, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) en Paraguay, en su informe de resultados titulado “*Soluciones transformadoras para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible*” para el periodo de 2015-2019, destaca el apoyo de dicha institución para articular espacios de diálogo e intercambio, destacando así que el PNUD Paraguay acompañó el proceso de desarrollo y apoyó la creación de herramientas de gobernanza en el área de prevención de desastres y creación de resiliencia. Entre estos instrumentos se encuentra la política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos y Desastres basada en la Ley 2615/05, que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (PNUD, 2015-2019). Ahora bien, uno de los proyectos específicamente realizados en el departamento de Alto Paraná es el denominado “*Paisajes de Producción Verde, Commodities Sustentables*”, el cual cuenta con el apoyo del PNUD Paraguay y es liderado por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto Forestal Nacional (INFONA), empresas del Sector Privado y Gobiernos locales. El objetivo principal del proyecto es proteger la biodiversidad y las funciones del eco región del Bosque Atlántico del Alto Paraná frente a las prácticas de producción multisectorial (producción de soja y de ganado). El proyecto como tal busca lograr un marco de gobernanza eficaz para la conservación de la biodiversidad y el manejo sostenible de suelos en paisajes de uso múltiple en un marco de incentivos financieros y de mercado para promover la biodiversidad y el manejo sustentable de la tierra, fortaleciendo el sistema de reservas legales y de las prácticas de producción sustentable (PNUD: 2021).

Conviene subrayar nuevamente que debido a la alta concentración de la producción agrícola en la zona fronteriza, los desafíos relacionados con las condiciones ambientales y la vulnerabilidad pueden constituir barreras importantes para la integración transfronteriza, por

ende, esta cuestión es altamente importante para el desarrollo territorial. Factores ya identificados en el capítulo dos, en la cual se destaca la susceptibilidad de la producción agrícola en la región debido a eventos climáticos, en base a este aspecto se visa la necesidad de mejoras para aumentar la resiliencia, esto según el CDC y el Plan de Desarrollo Departamental de Alto Paraná. Otro factor muy importante a tener en cuenta es, la reducción de las áreas boscosas y la concentración de incendios, hechos que conducen a la escorrentía superficial y la erosión del suelo, lo que afecta la fertilidad del suelo y la efectividad a largo plazo de la producción agrícola (BID, 2018). Estos puntos identificados hacen total referencia al proyecto del PNUD Paraguay, resaltando así la necesidad de desarrollar más iniciativas y generar más espacios en donde se tenga como prioridad la resolución y contención de los problemas medioambientales y la vulnerabilidad que esto representa para este territorio. Ante estos efectos y políticas es necesario resaltar la necesidad de ser aplicados en contextos locales específicos, situación que nuevamente refuerza la necesidad de trabajar la participación de los gobiernos subnacionales en el contexto de una gobernanza global ambiental.

Como se puede apreciar, las acciones por parte de los actores locales se dan mayoritariamente por parte del sector privado, esto deja entrever la situación de los gobiernos locales y departamentales en relación a la implementación y adaptación de la agenda global a las demandas locales. Los diferentes problemas identificados a lo largo del presente trabajo necesitan de soluciones que se adecuen a la realidad y a cubrir la demanda de estos. Por otra parte, cabe resaltar que dichas soluciones dependen también de la manera de gestión de los gobiernos locales y a nivel nacional ya que se necesita de mayor descentralización de manera a ejecutar y llevar a cabo proyectos de las agendas locales. Si bien algunos de estos puntos se registran en el Plan de Gestión 2020 de la Comisión ODS Paraguay, en la práctica aún no se ven resultados

De manera a finalizar, cabe mencionar que existe un espacio importante para caracterizar específicamente la capacidad de gobernanza transfronteriza para una cooperación institucionalizada en este territorio. Apoyados en esta cuestión de cooperación e integración, es importante mencionar en este punto la relevancia del Acuerdo de localidades Fronterizas del MERCOSUR, el cual reconoce la necesidad de facilitar la convivencia de las comunidades fronterizas y promover su integración de los Estados parte del MERCOSUR, firmado en el 2019 tiene la posibilidad para dar una base jurídica a la gobernanza y las municipalidades puedan cooperar con una base jurídica estable en términos de educación, seguridad, salud protección ambiental construcción de una puerta de ciudadanía transfronteriza

Es así que la cooperación transfronteriza se puede dar tanto con los actores públicos como también privados, así pues esta gobernanza transfronteriza se comprende como una necesidad para coordinación de políticas o de gerenciamientos de interdependencias transfronterizas para alcanzar mejores resultados (PERKMAN, 2007), en pocas palabras, esta gobernanza surge debido a la complejidad de la coordinación y gestión de fronteras, considerando sus similitudes sociales, económicas y ambientales, y es de esta manera que se puede llegar a lograr los objetivos y resolver los problemas en el territorio transfronterizo. Ante esto, se presenta una revisión de los indicadores de la región representando sus relaciones entre variables, de manera a alinearlos hacia soluciones que tengan como eje el crecimiento sostenible en Alto Paraná a través de la integración transfronteriza dentro de la zona fronteriza.

4 CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del trabajo se han desarrollado tres capítulos con el objetivo de responder al factor de la dinámica transfronteriza del Alto Paraná, de manera a conocer y analizar la situación actual real del departamento y a su vez definir e identificar el nivel de compromiso existente por parte del territorio y sus principales actores en torno a la implementación de la Agenda Global a nivel local.

El territorio en análisis cabe resaltar, representa a la región más importante a lo largo de las fronteras entre Paraguay y Brasil, por medio de la teoría de las tipologías de las ciudades de frontera expuesta por Lia Osorio Machado, se aprecia una visión única del departamento de Alto Paraná y permite analizar cómo este territorio se muestra dentro de un espacio en donde existen relaciones sociales como también formas de ocupación y producción, muy importantes para el desarrollo de dicho territorio, de manera a citarlos nuevamente las cadenas de producción y su nivel de complementariedad en las dinámicas transfronterizas a través de la Zona Fronteriza se agrupan en cuatro grupos que representan los principales sectores económicos: agricultura, manufactura pesada, manufactura, turismo y servicios

A raíz del estudio del territorio en cuestión con base a sus características fronterizas únicas, tales como los recursos naturales que posee, el dinamismo económico otorgado por las inversiones tanto en el sector de industrias como también en servicios ya sean privados o públicos, la franja etaria joven que posee el departamento, todo esto hace posible diagnosticar varios indicadores que permiten determinar limitaciones y rezagos, como así también, estrategias enfocadas al desarrollo sostenible en el departamento. Como resultado del estudio de estos indicadores, se destaca que guardan una relación directa con y objetivos de la Agenda 2030 y sus metas, lo cual permitió relacionarlos al final del capítulo tres, con el fin de generar respuestas a los inconvenientes determinados.

Como resultado de este análisis, se encuentra la necesidad de enfrentar la falta de los servicios básicos, como lo son la salud, la educación, la vivienda digna e infraestructura. Además, se debe agregar que en las áreas distantes del departamento se destacan altos retos y menos oportunidades. Todo esto representa grandes contrastes, por un lado se visualiza el potencial y dinamismo hallado en el departamento, que como se pudo ver no representa la realidad del territorio en su totalidad, sino más bien nos demuestra que existe aún un largo camino de superación.

Así mismo, avanzando en dicho razonamiento, se torna esencial destacar la importancia de potenciar áreas con múltiples limitaciones a través de la provisión de fuerza de trabajo joven y servicios sociales para lograr un desarrollo socioeconómico sostenible a largo plazo. Cabe destacar, según Sachs el crecimiento económico, si bien se desarrolle de manera acelerada, esto no significa que represente un sinónimo al desarrollo sostenible, si este en su planeación y ejecución no garantice el aumento del empleo, no contemple la reducción de las cifras de pobreza, como también no luche contra la disminución de las desigualdades.

El departamento presenta la falta de recursos para la fuerza de trabajo joven, además de la baja cobertura o acceso a ella BID (2018), lo cual representa una gran limitación para el desarrollo integrado y sostenible del departamento, esto lleva a pensar que una solución es invertir en generar fuerza de trabajo joven en áreas que se encuentran rezagadas para aumentar la participación de la fuerza de trabajo en desarrollo. Ante este punto se deben de promover espacios de dialogo y fomentar una mayor cooperación por parte de los entes sub nacionales, y los demás actores locales que conforman la dinámica transfronteriza. Como se pudo apreciar a lo largo del presente trabajo de investigación, la región se encuentra integrada pero con falencias visibles por la falta de instituciones de carácter gubernamental con mayor participación en la promoción de políticas orientadas a la cooperación transfronteriza y la resolución de los temas específicos de dicho territorio.

Ahora bien, ¿Cómo funciona la implementación de estos objetivos? Una vez identificado los problemas en el territorio, y como fue expuesto anteriormente y en el transcurso del trabajo estos giran en torno a la falta de servicios básicos, así también la cuestión ambiental representa un factor más que importante considerando que la economía de la región se sustenta en ella ya sea para la producción de energía eléctrica o la producción a gran escala de granos.

Una vez identificadas estos factores que podrían generar un problema al desarrollo sostenible del territorio a corto, mediano o largo plazo, se deben relacionar con los objetivos y metas que visan solucionar el problema, a su vez estos objetivos podrán ser conectados con otros que ayudan a alcanzar el principal. De esta manera, se comprende que este es un mecanismo que permite formular directrices internacionales a nivel local en el departamento de Alto Paraná.

Esto es de vital importancia, como ya se ha demostrado la promoción de la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías agregan valor y por su vez potencializan las economías locales, de manera a generar ese espacio que resalta Tavares, como un espacio de libertad de la cultura popular, y como espacio de solidaridad en la lucha del “desde abajo”.

Estos indicadores, están relacionados directamente a los objetivos de desarrollo

sostenible, por ende, en este punto se destaca la necesidad del compromiso de los gobiernos nacionales para empoderar a los gobiernos locales y a las comunidades mediante el desarrollo de entornos favorables, tanto jurídicos como financieros, que puedan ayudarnos a cumplir con nuestras responsabilidades. Como se pudo ver en el capítulo tres, en donde se habla de las acciones a nivel local para transformar el territorio, en el departamento del Alto Paraná son más bien las empresas las encargadas de desenvolver los indicadores referentes al cumplimiento de la agenda 2030 en el departamento, la mayoría de ellas relacionadas al sector agrícola. Se entiende así que es el Pacto Global Red Paraguay, es quien cuenta con una mejor integración con las empresas de la región sin contar con la participación de los gobiernos municipales ni el gobierno departamental, esto demuestra el nivel de comprometimiento por parte de estas instituciones, de esta manera resulta difícil pensar en la posibilidad de dirigir espacios en donde las políticas no sean generadas de afuera hacia adentro.

Existen vacíos en cuanto a la gobernanza transfronteriza en este territorio, estos vacíos hacen referencia a las formas de interacción entre gobierno y sociedad civil en la búsqueda de intereses colectivos y formas más cooperativas de gobierno, esto necesita ser comprendido para que políticas de desarrollo regionales transfronterizas tengan condiciones de efectividad, con una mirada hacia de desarrollo regional y planeamiento de políticas públicas.

REFERENCIAS

Documentos:

BID- Banco Interamericano de Desarrollo Organización de Estados Iberoamericanos. **Diagnóstico sobre la situación de la integración en la frontera Paraná – Paraguay**: Informe Final. Boston, MA. 2015.

BID- Banco Interamericano de Desarrollo Organización de Estados Iberoamericanos **Diagnóstico Económico Territorial de Alto Paraná: Zona de Frontera**: Informe Final. Boston, MA. 2018.

CEPAL- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3)**, Santiago, 2019.

CGLU- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. **La Localización de las Agendas Mundiales: Resumen Ejecutivo**. Barcelona. 2020.

HOGAR- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (2014). **Encuesta permanente de Hogar Estimativa de población**. Asunción, Paraguay, 2014.

PARAGUAY, [Constitución (1992)]. **Constitución de la República del Paraguay**. Asunción, Ministerio de Relaciones Exteriores, [2021]. Disponible en: <https://www.mre.gov.py/v2/Adjuntos/Normativas/CONSTITUCIONNACIONAL.pdf>. Acceso en: 10-09-21.

Páginas y Noticias:

AL MARGEN de la frontera: inversión de US\$ 108.5 millones forma nuevo polo económico en Ciudad del Este, **Info Negocios**, Asunción (24-11-20). Disponible en: <https://infonegocios.com.py/y-ademas/al-margen-de-la-frontera-inversion-de-us-108-5-millones-forma-nuevo-polo-economico-en-ciudad-del-este>, Acceso en: 28-03-2021

ALTO PARANÁ recibe fuerte inversión en obras de infraestructura y sector social. **ADN Político**. Ciudad del Este (09-06-19). Disponible en: <https://www.adndigital.com.py/alto-parana-recibe-fuerte-inversion-en-obras-de-infraestructura-y-sector-social/>. Acceso en: 27-03-21

CEPAL, **Acerca de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2021**, Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/acerca-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>. Acceso en: 10-09-2021

CEPAL. **Desarrollo Territorial**. CEPAL Naciones Unidas 2021. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial>. Acceso en: 12-09-21

CIUDAD DEL ESTE es uno de los lugares favoritos para lavado, **Última Hora**, Asunción (01/03/21), Disponible en: <https://www.ultimahora.com/ciudad-del-este-es-uno-los-lugares-favoritos-lavado-n2929591.html>. Acceso en: 27-09-21

Contrabando desde Foz de Iguazú puede expandir COVID 19 en el país, Última Hora. (10/05/20). Disponible en: <https://www.ultimahora.com/contrabando-foz-yguazu-puede-expandir-covid-19-el-pais-n2884475.html>. Acceso en: 10-09-2021

EXTENSIÓN de la Frontera del Paraguay. **Ministerio de Relaciones Exteriores – Comisión Nacional Demarcadora de Límites.** Disponible en: <https://www.mre.gov.py/cndl/index.php/institucional/extension-de-la-frontera-con-paraguay> 27-03-21

FUNDACIÓN Moisés Bertoni, **Mbertoni.org**, 2021, Página inicial, Disponible en: <http://www.mbertoni.org.py/index.php> , Acceso en: 14-09-21

IADB. (2017). **Paraguay's Country Development Challenges (Draft)**. Version 8, June 2017. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Development-Challenges-in-Paraguay.pdf>, Acceso en: 30/05/21.

IBGE Divulga revelação dos municípios na faixa de fronteira, **Agencia IBGE Notícias.** (22/06/20). Disponible en: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28009-ibge-divulga-relacao-dos-municipios-na-faixa-de-fronteira> Acceso en: 30/05/21.

ITAIPU, **Itaipu reforça compromisso com a agenda 2030 e destaca parceria com a undesa, 2018**, Disponible en: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/itaipu-reforca-compromisso-com-agenda-2030-e-destaca-parceria-com-undesa>, Acceso en: 14-08-21

DPM. Miguel Prieto y Chico Brasileiro buscan soluciones bilaterales para reapertura del Puente de la Amistad, **Diario Primera Plana** (06/05/20). Disponible en: <http://diarioprimeraplana.com/v1/index.php/locales/item/6978-miguel-prieto-y-chico-brasileiro-buscan-soluciones-bilaterales-para-reapertura-del-puente-de-la-amistad> Acceso en: 25/05/21.

MERCOSUR. **Acordo sobre localidades fronterizas Vinculadas.** Elaborado por el Mercosur. 2021. Disponible en: <https://www.mercosur.int/pt-br/acordo-sobre-localidades-fronteiricas-vinculadas/25/05/21>.

Organizaciones Adheridas, **Pacto Global Red Paraguay**, 2021, Disponible en: <https://pactoglobal.org.py/participantes/>, Acceso en: 11-09-21

Paisajes de Producción Verde, Commodities Sustentables, **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD PARAGUAY)**, 2021, Página inicial, Disponible en: <https://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/projects/paisajes-de-produccion-verde-commodities-sustentables.html>, Acceso en: 04-09-21

Plan de gestión Integral 2020, **Comisión ODS Paraguay**, Disponible en: <https://www.mre.gov.py/ods/wp-content/uploads/2020/08/Plan-de-Gesti%C3%B3n-Integral-2020.pdf>, Acceso en: 14-09-21

Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-

2025.Revisión 2015. **Instituto Nacional de Estadística**, Disponible en: https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/7eb5_Paraguay_2021.pdf, Acceso en: 06-04-2021

Proyecto juntos por el Desarrollo Sostenible en Paraguay, **Pacto Global Red Paraguay**, Disponible en: <https://pactoglobal.org.py/proyecto-juntos-por-el-desarrollo-sostenible-en-el-paraguay-158/>, Acceso en: 26-07-2021

Qué es el desarrollo sostenible, **Pacto Global Red Paraguay**, Disponible en: <https://pactoglobal.org.py/ods/>, Acceso en: 13-09-2021

Qué es el Pacto Global, **Pacto Global Red Paraguay**, Disponible en: <https://pactoglobal.org.py/que-es/>, Acceso en: 13-09-21

Secretaría técnica de Planificación del desarrollo Económico y social, Inversiones Del sector Maquila Benefician más a la región del Alto Paraná, (16/01/2019), Disponible en: <https://www.stp.gov.py/v1/inversiones-del-sector-maquila-benefician-mas-a-la-region-del-alto-parana/>, Acceso en: 27-03-2021

Socios CAPECO, **Cámara Paraguaya de procesadores de Oleaginosas y Cereales (CAPPRO)**, 2021, Disponible en: <http://capeco.org.py/socios/>, Acceso en: 15-09-21

TRADING ECONOMICS, Paraguay, Salarios de la industria manufacturera, **Tranding Economics**, Nueva York, 2021, Disponible en: <https://tradingeconomics.com/country-list/wages-in-manufacturing>, Acceso en: 01-04-2021

Libros y Artículos:

BIRCH, M. **Financiamiento externo, institucionalidad autoritaria y lento crecimiento. Los primeros años de gobierno de Alfredo Stroessner 1954-1972**. In: MASI, F.; BORDA, D. Estado y Economía en Paraguay 1870-2010. CADEP, 2011. 406 p.

CLEMENTE DE SOUZA, Edson B. El turismo como un integrador regional en las ciudades gemelas: Foz do Iguaçú (Brasil), Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina), Cuadernos de Geografía - **Revista Colombiana de Geografía**, vol. 26, núm. 2, 2017.

CONEJERO, E., y SEGURA, M. del C. (2020). **Gobernanza global y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en España**. 3C Empresa. Investigación y pensamiento crítico. Edición Especial COVID-19: Empresa, China y Geopolítica, 149-169.

COSTA TRENTINI, Isabella, Análise comparativa de custo/benefício de operacionalização de negócio no Brasil e no Paraguai, **Revista Orbis Latina**, vol.7, nº 4, Foz do Iguaçú/ PR (Brasil), Julio – Diciembre de 2017, Disponible en: <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>.

Diversidad Lingüística en la Triple Frontera, **Anais do I Encontro de Iniciação Científica e de Extensão da Unila** Unila-Centro, Foz do Iguaçú, Estado do Paraná, 4 e 5 de junho de 2012, <http://dspace.unila.edu.br/123456789/857>, Acceso en: 02-04-21.

FERRO DE LIMA, F. R, **Desenvolvimento regional na fronteira Foz do Iguaçú/Br - Ciudad del Este/Py**. Tesis (Pós-Graduación en Geografía)- Sector de Ciencias de la Tierra, Universidad

Federal de Paraná, Curitiba, p. 165. 2011.

GABALDÓN, Arnoldo José; ECERRA, Manuel Rodríguez B. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS E INSTITUCIONES AMBIENTALES: ¿hay motivos para estar satisfechos?. In: LEFF, Enrique; EZCURRA, Exequiel; PISANTY, Irene; LANKAO, Patricia Romero (comp.). **La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas de américa latina y el caribe**. México, D. F: Instituto Nacional de Ecología (Ine-Semarnat), 2002. Cap. 1. p. 35-60.

GONÇALVES, Alcindo, O conceito de Governança. In: XIV **Congresso Nacional CONPEDI**, Florianópolis, 2005.

GONÇALVES, Alcindo; REI, Fernando (org.). **Governança e Paradiplomacia Ambiental: governança e paradiplomacia ambiental**. Santos Sp: Universitária Leopoldianum, 2015.

GUIMARÃE, Roberto P.; BÁRCENA, Alicia. EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN AMÉRICALATINA Y EL CARIBE DESDERÍO 1992: losnuevos imperativos de institucionalidad. In: LEFF, Enrique; EZCURRA, Exequiel; PISANTY, Irene; LANKAO, Patricia Romero (comp.). **La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas de américa latina y el caribe**. México, D. F: Instituto Nacional de Ecología (Ine-Semarnat), 2002. Cap. 1. p. 15-34.

HAPPAERTS, Sander. Are you talking to us? How subnational governments respond to global sustainable development governance. **Anais do ISA Annual Convention**. Montreal, 2011.

HERKEN, J. C. Desarrollo capitalista, expansión brasilera y condiciones del proceso político en el Paraguay. Caracas. **Nueva sociedad** n. 17 mar-abr, pp. 44-62, 1975.

JESSOP, Bob. **Multi-level Metagovernance: Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood**. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. **Multi-level Governance**. New York: Oxford University Press, 2004.

KOOIMAN, J. **Modern Governance: new government-society interaction**. London: Sage, 1993

KOTZIAS, F, SILVEIRA, H. **Governança e Paradiplomacia ambiental**. Livro 2; Grupo de pesquisa Governança Global e Regimes Internacionais Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Universidade Católica de Santos; UniSantos. Santos, Brasil. 2015.

LEFF, Enrique; EZCURRA, Exequiel; PISANTY, Irene; LANKAO, Patricia Romero (comp.). **La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas de américa latina y el caribe**. México, D. F: Instituto Nacional de Ecología (Ine-Semarnat), 2002. Coordinado por Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero Lankao.

MACHADO, L. O. Cidades na Fronteira Internacional: conceitos e tipologia. In: NUÑES et al. **Dilemas e Diálogos platinos**, Dourados, MS, Ed. UFGD, 2010. 2v.

MAG. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Segundo Programa Nacional de Soja. Banco nacional de Fomento**. Crédito Agrícola de Habilitación. Asunción, Paraguay. 1976.

ODDONE, N. **Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica**

al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas. *Oikos*, v. 13, n. 2, p. 129–144, 2014.

PALAU, Marielle; IRALA, Abel; CORONEL, Cristina, **Directorio de Movimientos sociales**, Base Investigaciones Sociales, Asunción, octubre 2017.

PERKMANN, M. Construction of new territorial scales: a framework and case study of the EUREGIO cross-border region. *Regional studies*, v. 41, n. 2, p. 253-266, 2007.

RIBEIRO, W. C. "Globalização e geografia em Milton Santos". In: **El ciudadano, la globalización y la geografía. Homenaje a Milton Santos**. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 124, 30 de septiembre de 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-124.htm> [ISSN: 1138-9788]

RHODES, R. **The New Governance: Governing Without Government**. *Political Studies*, XLIV, 1996, pp.652-667

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, 151 pp. Disponible en: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/13369>.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único a conciencia universal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VERA DA SILVEIRA, Claudia; MARQUES VIEIRA, Rosele, **Políticas de desenvolvimento territorial e seus desdobramentos no departamento de Alto Paraná, Paraguai, Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais**, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 11 a 13 de setembro de 2019

VIEIRA, F. LAGO, H. Contribuições da paradiplomacia para a agenda ambiental da governança global: aspectos teóricos y práticos. In: GONÇALVES, A. REI, F (organizadores). **GOVERNANÇA E PARADIPLOMACIA AMBIENTAL**. Santos (SP): Editora Universitaria Leopoldianum, 2015

VILLAGRA ROJAS, L. **La metamorfosis del Paraguay. Del esplendor inicial a su traumática descomposición**. BASE-IS, Asunción, Arandurã Editorial. 2014.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **Gobernanza y Gestión Pública**. México, D. F: Fondo de Cultura Económica Carretera Picacho-Ajusco, 227, 2006.