

***City-stories*: Las narrativas como recursos estratégicos y diagnósticos en Ciudad del Este Paraguay**

Abstract

Las teorías del desarrollo a menudo explican de forma errónea el funcionamiento de la planificación y la gobernanza en zonas consideradas no planificadas. Para contrarrestar esta tendencia hago uso de la investigación etnográfica en una de las economías fronterizas más activas del hemisferio, en donde en incumplimiento de las leyes comerciales y de uso del espacio son la norma. Al contrario de lo que generalmente se sostiene, que Ciudad del Este es un lugar caótico y sin planificación, demuestro cómo los funcionarios municipales promueven transformaciones urbanas excluyentes y dirigidas por la élite a través de la utilización estratégica de narrativas de la ciudad no planificada, que denomino “*city-stories*” en inglés. Pero las *city-stories* son también un terreno de disputa. En este artículo analizo las *city-stories* de los mesiteros como diagnósticos del poder, como perspectivas encarnadas de las prácticas de regulación cotidianas que ayudan a dilucidar la forma en que los actores estatales locales fomentan activamente el desorden espacial y la incertidumbre legal como prácticas de planificación.

Palabras clave

etnografía, gobernanza, comercio ilícito, informalidad, narrativa, prácticas de planificación, mesiteros, espacios no planificados

Este es uno de los mayores centros de extra-legalidad del mundo.
(New York Times, citando a un oficial de la Policía Federal brasileña)

No hay planificación... aquí hay caos.
(Ex intendente de Ciudad del Este)

Introducción

Muchas personas describen a Ciudad del Este como una ciudad caótica, donde reina la ilegalidad y donde no hay planificación. En la segunda ciudad más grande de Paraguay el incumplimiento de las leyes comerciales y de uso del espacio, son la norma. Pero paradójicamente, los funcionarios municipales usan narrativas de la “ciudad sin planificación” como estrategia para promover transformaciones urbanas dirigidas por la élite. En este artículo analizo cómo las narrativas de la ciudad no planificada contribuyen a materializar exactamente lo contrario: una ciudad construida por medio de intervenciones calculadas y deliberadas, realizadas por actores estatales en el entorno urbano, dicho de otro modo, a través de prácticas de planificación. Mirar la ciudad a través de las historias de los mesiteros es de gran utilidad para analizar las prácticas cotidianas de planificación que construyen Ciudad del Este.

Ciudad del Este facilita el flujo global de mercancías del este asiático hacia la creciente clase media brasileña. Aproximadamente 20.000 mesiteros, casilleros, ambulantes, taxistas, y *sacoleiros* se benefician de estos flujos globalizados de mercancías, así mismo lo hacen redes bien establecidas de importadores y exportadores de gran escala y contrabandistas. Comerciantes brasileños, conocidos como *sacoleiros*, impulsan el comercio buscando los

precios más bajos en artículos de consumo como iPads o carteras Gucci falsificadas, artículos que luego son revendidos en otros centros urbanos de América del Sur.¹ Se estima que en su pico más alto, a mediados de los 1990, el comercio fronterizo llegó a 10 mil millones de dólares, superando al PIB nacional de ese momento (Abinzano, 2005). La complejidad y el dinamismo del comercio fronterizo está suscitando cada vez más atención del mundo académico (Aguiar, 2010; Béliveau and Montenegro, 2010; Mathews and Ribeiro, 2012; Rabossi, 2008) así como fuertes críticas de economistas paraguayos que argumentan que el comercio fronterizo impide el crecimiento económico del país (Masi, 2006; Ruiz Díaz, 2011). Sin embargo, queda por explorar la espacialidad del comercio fronterizo extralegal.² Este artículo describe cómo el aparato de planificación habilita el comercio fronterizo extralegal a través de una forma histórica específica de gobernanza que yo llamo “regulación mediante ambigüedad.” La regulación mediante ambigüedad se caracteriza por la falta de claridad legal (la proliferación de regulaciones contradictorias, el cumplimiento esporádico y politizado de las leyes y la discrecionalidad burocrática de facto) y la ilegibilidad espacial (discrepancia entre los mapas oficiales y títulos de propiedad y la geografía física que pretenden representar).

Mi argumento se desdobra en dos partes. Primero, la teoría de la planificación necesita basarse más en prácticas de planificación existentes, especialmente de ciudades donde las prácticas de planificación son diferentes a las de ciudades del Norte Global que son las que actualmente dominan las agendas de investigación (Robinson, 2006; Watson, 2013). En el siglo XXI, la mayor parte de la población mundial vivirá en ciudades de mediana dimensión, poco estudiadas, del Sur Global. Afrontar los desafíos de este siglo requiere comprender la diversidad de prácticas de planificación y gobernanza de ciudades que hasta ahora se habían encontrado “fuera del mapa” y de espacios sobre los cuales se tiende a teorizar de manera equivocada como lugares fuera del control estatal (Robinson, 2002). Así, esta investigación aporta a un área académica incipiente interpretando cómo los sistemas de planificación pueden ser deliberados y al mismo tiempo llenos de incertidumbre, dirigidos y al mismo tiempo ambiguos (Devlin, 2011; Roy, 2009; Watson, 2002; Yiftachel, 2009a).

En segundo lugar, sugiero que la teoría de la planificación debe prestar atención etnográfica a las narrativas de cambio urbano como diagnóstico del poder. Estas narrativas son un novedoso medio para evaluar las prácticas de planificación y gobernanza en ciudades que se organizan a partir de prácticas y lógicas desconocidas desde la perspectiva de la academia norteamericana. Mi abordaje se diferencia de aquellos teóricos que promueven la “planificación como narrativa persuasiva” (Fischer and Forester, 1993; Throgmorton, 1996, 2003). Mi foco no es la creación de historias para generar una visión compartida del desarrollo urbano a través del proceso de planificación basado en la racionalidad comunicativa, sino más bien coincide con la dimensión de las narrativas como “crítica y/o explicación” de Sandercock (2003), aunque con más atención a la diversidad de prácticas cotidianas de planificación (p. 21). Inspirada por el espíritu de la epistemología feminista, pongo énfasis al conocimiento parcial y situado (Haraway, 1988). Las historias de las personas marginalizadas ofrecen una perspectiva parcial y situada, pero crucial para comprender el funcionamiento del poder.

El artículo se estructura de la siguiente manera. Inicio explicando mi concepto de historias de la ciudad, “*city-stories*” en inglés, al mismo tiempo que presento a Ciudad del Este, Paraguay. Luego reviso diferentes perspectivas de “espacios no planificados” dentro de la

literatura de la teoría de la planificación. Pregunto “deben el desorden espacial y las prácticas económicas caóticas interpretarse como falta de capacidad estatal o ausencia de planificación urbana?” Basándome en 15 meses de investigación etnográfica e histórica, describo cómo los funcionarios municipales usan narrativas de la ciudad sin planificación como un recurso estratégico, un recurso en un proceso complejo que posibilita el desarrollo urbano excluyente actual. Las *city-stories* desplegadas por funcionarios municipales y fiscales respaldan la oleada de “formalización” o dicho de otro modo, intervenciones que criminalizan las prácticas espaciales de los pobres al mismo tiempo que celebran las prácticas económicas igualmente informales de las élites.

Finalmente, resalto como las *city-stories* de los mesiteros se constituyen en una importante ventana para mirar las prácticas cotidianas de planificación y demuestro cómo las mismas pueden ser diagnósticos del poder, debido a que clarifican cómo los actores estatales locales fomentan activamente el desorden espacial y la imprecisión legal como prácticas cotidianas de regulación, lo que yo llamo regulación mediante ambigüedad.

Etnografía de prácticas de planificación en una ciudad fronteriza: contexto y métodos

Las narrativas posibilitan—y son medios para explicar—prácticas sociales situadas. Yo introduzco el concepto de *city-stories* como una herramienta para analizar narrativas que están en competencia en Ciudad del Este. Con este constructo, hago hincapié en el nexo constitutivo entre discurso y materialidad: el tejido espacial de una ciudad nace a la par y a través de un registro discursivo que construye significado, que narra qué es la ciudad, qué debería ser y para quién. La co-constitución del espacio urbano y el discurso está ampliamente documentada (Caldeira, 2001), yo señalo esta relación con el guión que une a *city-stories*. La pluralización de *city-stories* indica que las narrativas mismas son un terreno de disputa.³

El vigoroso comercio fronterizo de Ciudad del Este, estratégicamente ubicado en la frontera con Brasil y Argentina es quizás “la economía ilícita más grande del Hemisferio Occidental” (Brown, 2009). La escala del comercio fronterizo extralegal promueve “percepciones sobre la región como una zona de descontrol donde la ilegalidad es tolerada” (Aguiar, 2012: 171). El desorden de la ciudad se narra de dos formas: como concentración de actividades económicas ilegales y como desorden espacial característico de una ciudad no planificada. Un bloguero local afirma que las planificaciones fallidas del pasado resultan en el actual desorden espacial, usando los argumentos comunes de desorden, corrupción y falta de planificación:

Todos los pioneros de aquel tiempo coinciden que nunca hubo un verdadero plan urbanístico serio, por lo que [Ciudad del Este], creció en forma caótica y totalmente desordenada... Los caudillos locales hicieron y deshicieron a su antojo todo lo que encontraron a su paso... Se podía ver edificios de altura sin la autorización suficiente, consintieron en la ocupación de zonas verdes para hacerlas comerciales e ir degradando la imagen de nuestra ciudad permitiendo la invasión de las veredas por miles de vendedores que las ocuparon y dándole esto una mala fama en el exterior. Hicieron a un lado la vista en cuanto a las salidas de emergencia y las improvisadas y peligrosas instalaciones eléctricas, vendieron patrimonio municipal sin dar cuenta a nadie, beneficiándose o permitiendo la construcción de estaciones de servicio donde no correspondía, shoppings cuya tierra fue birlada a sus verdaderos dueños... (Steimberg, 2013)

Paraguay y Ciudad del Este se caracterizan por una desigualdad socio-espacial profunda. Una pequeña élite posee la mayor parte de las tierras y las riquezas del país. Con excepción de una breve interrupción entre el 2008 y el 2013, el Partido Colorado ha estado en el poder político desde 1954 y gran parte de ese tiempo estuvo dirigido por el régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989). A pesar de tener una economía de acelerado crecimiento – con un crecimiento por encima del 4% del PIB durante gran parte de las últimas dos décadas – la tasa de pobreza está entre las más altas de América Latina (World Development Indicators, 2014). La brecha social entre ricos y pobres se materializa no sólo en la distribución asimétrica de las riquezas y las oportunidades sino también en las visiones del mundo diametralmente opuestas. Tomando el concepto de “diferencias profundas” de Vanessa Watson (2006), los conflictos operan a través de suposiciones y prácticas ontológicas, epistemológicas y lingüísticas contrapuestas. El guaraní se habla a lo largo y ancho del Paraguay pero muchas élites asocian al idioma con la vida rural, la pobreza y el pasado anacrónico. El guaraní es la lengua de la familia y los amigos en las clases populares, el español es la lengua para la burocracia y el poder. O sea, los pobres literalmente hablan una lengua distinta a los urbanos de clase alta. De la misma forma, las maneras de vivir asociadas con la precariedad persistente producen experiencias de vida que son incomprensibles para las élites (Hetherington, 2011).

Ciudad del Este es una ciudad clave que actúa como un centro de actividades en una geografía espacial extensa de comercio y como un canal en los circuitos Sur-Sur de mercancía y capital. A finales de los años 1960, a una década de la fundación de la ciudad (1957), la economía fronteriza tuvo un auge. El régimen autoritario de Stroessner alentaba el comercio fronterizo por medio de estrategias como impuestos bajos, tarifas mínimas y la proliferación de regímenes de importación y exportación excepcionales y contradictorios. El contrabando y el Partido Colorado con Stroessner a la cabeza, se fusionaron. El régimen dividía las ganancias del comercio de frontera entre la élite política y militar. Stroessner, en una de sus conocidas frases, llamaba al contrabando “el precio de la paz”, una manera de establecer aliados en un ambiente político díscolo. El contrabando se entremezcló con el comercio fronterizo legal a tal punto que es difícil distinguir entre comercio legal e ilegal.

Tanto en ese entonces como ahora la clasificación y circulación de la mayor parte de las mercancías está marcada por momentos de ilegalidad. De la misma manera, gran parte de las construcciones urbanas que posibilitan el comercio son irregulares. Durante el auge del comercio de los años 1980 y 1990 hombres de negocios con conexiones políticas se apropiaron de veredas, calles y otros espacios públicos para dedicarse a actividades comerciales. Lo mismo hicieron los pobres rurales. Hoy en día el incumplimiento de leyes comerciales y de zonificación es común.⁴

Distintos actores, con posiciones diferentes, coinciden que Ciudad del Este es desordenada, no planificada, abarrotada y caótica. Los funcionarios municipales, complejos actores que narran el pasado a través de las necesidades del presente, en distintas ocasiones me explicaron el desorden urbano como fallas de planificación del pasado o, como propongo más adelante, como característica inherente de los pobres urbanos. Otros actores sitúan los fracasos del aparato de planificación en los legados de la cultura política autoritaria, en los que las élites gobernantes locales siguen un modelo de desarrollo urbano del cual ellos se benefician personalmente. El rol de la actual administración municipal genera opiniones y posiciones

opuestas pero hay un cuasi-consenso sobre el fracaso de las administraciones anteriores en la planificación.

Para este estudio de prácticas de gobernanza y planificación en la frontera he utilizado una metodología de estudio de caso en profundidad. Sostengo que las ciudades fronterizas no son espacios económicos y políticos atípicos, más bien son sitios donde las dinámicas acentuadas de circulación, intercambio, desregulación y negociación se hacen evidentes (Pieterse, 2013). Ciudad del Este, sitio de experimentaciones de prácticas regulatorias es un caso estratégico donde los sistemas de gobernanza que organizan la ciudad “no planificada” y la enmarañada economía están extraordinariamente visibles. Mi objetivo aquí no es la producción de una “teoría general, independiente del contexto” sino más bien “conocimiento concreto dependiente del contexto” de prácticas de regulación en espacios considerados no planificados (Flyvbjerg, 2006: 221). El conocimiento inductivo producido a través de estudios de caso en profundidad puede ser generalizado a través de un proceso iterativo en donde la investigación empírica y la producción de teorías se informan mutua y recíprocamente.

Yo combino métodos históricos y críticos etnográficos, tomando el “mundo cotidiano como problemático” o sea, como un sitio a través del cual se producen relaciones de poder y racionalidades habilitadoras (Smith, 1987). La teoría de la planificación reconoce cada vez más la necesidad de investigación etnográfica para comprender prácticas de planificación cotidianas en ciudades desiguales (Healey, 2003: 111; Holston, 1998; Rankin, 2010). Por medio de investigación de archivo, entrevistas y observación participante analizo las prácticas de planificación cotidianas y las prácticas de construcción de espacio de una amplia gama de actores urbanos como mesiteros y comerciantes de la élite. Indago sobre la construcción de la ciudad y la apropiación del espacio público como registros de agudos conflictos sobre quién se beneficia del comercio fronterizo. Además, analizo la sustancia discursiva y material de cuatro proyectos de “formalización” del espacio urbano y el comercio de frontera.⁵

Los espacios no planificados en la teoría de la planificación

Yo me contrapongo al imaginario común que ubica a Ciudad del Este fuera del dominio de la planificación. Para hacerlo, uso una definición bastante amplia de prácticas de planificación como “la producción pública de espacio” (Yiftachel and Huxley, 2000: 907).⁶ Este abordaje resulta de mayor utilidad a la hora de teorizar sobre una amplia gama de prácticas que no suelen asociarse con la planificación pero que sin embargo están dirigidas a construir espacio urbano por medio de acciones públicas. Teorizar sobre las prácticas cotidianas de regulación y la construcción del espacio en ciudades conceptualizadas como “no planificadas” y “sin control” sigue siendo un desafío para la disciplina. En parte, las reiteradas dificultades derivan del inevitable nexo entre una teoría y su lugar de origen. Gran parte de la teoría de la planificación surgió en torno al estudio de un pequeño grupo de ciudades del Norte Global, sin embargo no nos podemos basar en esas ciudades para producir teoría universal. Un número creciente de académicos cuestiona el hecho de que se tienda a situar a las ciudades del Sur Global “afuera del mapa” o a imaginarlos como sitios de procesos sociales derivados, cuya única utilidad es la producción de evidencia empírica suplementaria (Mbembe, 2004; Robinson, 2006; Santos, 2007). De hecho, fenómenos globales emergentes

están teniendo lugar en sitios del Sur Global, lo cual convierte a estos sitios en lugares claves desde los cuales producir teoría (Comaroff and Comaroff, 2011). Así, concebir la planificación como producción pública de espacio ayuda a dar un giro hacia una comprensión más clara de prácticas de planificación en una diversidad más amplia de ciudades, incluyendo a ciudades construidas por medio de procesos generalmente interpretados como “no planificados.”⁷

Identifico tres perspectivas teóricas comunes que explican de distintas maneras los espacios no planificados: de acuerdo a la ausencia de mercados, como resultado de la incapacidad estatal o como sitios de esperanza. Por distintas razones, estos abordajes teorizan de manera errónea las prácticas de planificación cotidianas en lugares desordenados como Ciudad del Este. En contraste, los urbanistas críticos analizan más efectivamente las modalidades de regulación que operan en asentamientos informales en periferias urbanas. Mi contribución a dicho cuerpo de conocimiento es ir más allá de la cuestión de las viviendas, demostrando cómo ciertas prácticas de gobernanza construyen el espacio urbano para llevar a cabo prácticas económicas. Además subrayo la importancia analítica de las *city-stories* en zonas desordenadas donde el poder tradicional de la teoría de la planificación es insuficiente.

El primer abordaje asocia la desorganización urbana con la falta de mercados funcionando correctamente. Los teóricos de esta línea circunscriben el mandato de la planificación al “procedimiento y la justificación de la regulación del mercado de propiedades” (Lai, 2005: 7). Creen en el “orden espontáneo del mercado” (Holcombe, 2013: 199) que con el apoyo de un Estado limitado resultará en el uso eficiente de la tierra. Hernando de Soto aplicó esto al estudio de asentamientos urbanos informales en América Latina, argumentando que las burocracias opresivas, dominantes e interesadas en sí mismas obstaculizan el acceso de los pobres al valor de sus propiedades informales, de esta manera sofocan el emprendedurismo y la pobreza aumenta (De Soto, 2000). Situada en el positivismo, esta perspectiva sostiene que modelos económicos abstractos pueden producir teorías universales, negando la localidad del quehacer teórico. La perspectiva economicista mantiene el dominio en las instituciones de desarrollo internacional, a pesar de su falta de validez empírica (Bromley, 2009; Galiani and Schargrotsky, 2010; Gilbert, 2002, 2012; Kingwill et al., 2006).

El segundo abordaje asocia la existencia de espacios sin planificación con la falta de capacidad estatal. Las agencias de desarrollo internacional afirman que “la capacidad estatal insuficiente” es la clave de los problemas urbanos contemporáneos (Habitat, 2001: XXVI). En la literatura de la planificación “capacidad estatal” es un concepto polisémico.⁸ La escuela de la comunicación racional enfatiza la importancia de controles en los procesos de planificación, de condiciones discursivas favorables y un diseño institucional adecuado para que los planificadores puedan guiar a las diversas partes interesadas a un consenso.⁹ Implícitamente, la búsqueda de precondiciones institucionales puede arrastrar consigo la idea de que las formas institucionales “desviadas” que existen en el Sur Global deben actualizarse a las versiones occidentales, más ideales, una “visión evolutiva de las instituciones” (Hart, 2002: 817).¹⁰ En consecuencia, estos abordajes tienden a leer la infraestructura urbana precaria o el desorden espacial como ausencia institucional en lugar de prestar atención a las prácticas situadas de diversas formas de planificación.

El problema de esta perspectiva es la fusión no reconocida de prácticas de gobernanza con técnicas políticas de estandarización, cálculo y legibilidad. Basándose en la obra de James C. Scott y Michel Foucault, esta perspectiva vincula el manejo del Estado con tecnologías de

legibilidad, presuponiendo que las prácticas de gobernanza necesariamente buscan legibilidad, orden y calculabilidad. Sin embargo, en Ciudad del Este la planificación y la gobernanza se dan *a través* de regímenes legales ambiguos y contradictorios, *a través* de prácticas de planificación que producen ilegibilidad espacial antes que simplificaciones legibles del espacio y la población, o sea, *a través* de regulación mediante ambigüedad.

El tercer abordaje ve a los espacios no planificados como sitios de esperanza. Influenciado por los ideales anarquistas de auto-gobierno y cooperación voluntaria (Hall, 1988), este abordaje identifica al Estado y el capitalismo como promotores de relaciones jerárquicas de dominación (Newman, 2011). Los planificadores radicales citan las zonas autónomas como espacios de relaciones igualitarias y cooperativas, ya sean áreas Zapatistas del sur de México o barrios auto-construidos (Neuwirth, 2004; Vasudevan, 2014). Sin embargo, este abordaje tiende a basarse en una oposición binaria entre opresión y resistencia asumiendo que la resistencia ocupa un lugar fuera de las relaciones de poder.

Finalmente, un grupo emergente de investigaciones realizadas por urbanistas críticos reconceptualiza los espacios urbanos caóticos como producto de modalidades de regulación poco estudiadas, generalmente ordenados por prácticas y lógicas poco conocidas para investigadores del Norte Global. La mayor parte de esta literatura busca explicar la urbanización y los asentamientos informales en franjas peri-urbanas de grandes metrópolis (Holston, 2008; Roy, 2002, 2009; Yiftachel, 2009a, 2009b). Yo llevo a este cuerpo de conocimientos más allá de la cuestión de las viviendas y examino cómo la regulación mediante ambigüedad posibilita ciertas prácticas económicas de frontera y modos de construcción de la ciudad asociados a dichas prácticas. Además sostengo que las *city-stories* de los pobres son un particular diagnóstico del poder y sirven para mirar las prácticas cotidianas de regulación como organizadoras a pesar de ser no planificadas. A diferencia de los proyectos hegemónicos que solidifican el poder por medio de la conversión del espacio y la población en entidades legibles y calculables (Mitchell, 2002; Scott, 1998), los actores locales en Ciudad del Este gobiernan produciendo ambigüedad legal y espacial. La regulación mediante ambigüedad, una forma histórica específica de regulación, se caracteriza por la opacidad legal y la ilegibilidad espacial. La opacidad legal opera a través de la proliferación de regulaciones contradictorias, del cumplimiento de la ley esporádico y politizado y una fuerte discrecionalidad burocrática *de facto*. La ilegibilidad espacial opera a través de la discrepancia entre planos oficiales, títulos de propiedad y otros documentos oficiales y la geografía física que pretenden representar.

Otros urbanistas críticos han demostrado que las autoridades estatales se benefician de la flexibilidad para extraer valor de la tierra dejando abiertas las clasificaciones de uso de la tierra y autorizando el desarrollo según el poder relativo de las alianzas políticas antes que en el cumplimiento de la ley o basado en un plan maestro (Holston, 2008). Los actores estatales producen “áreas grises” deliberadamente (Yiftachel, 2009b) o establecen hegemonía a través de una “negociabilidad perpetua” (Roy, 2002: 18). Tales prácticas contribuyen a la producción activa de “una geografía irregular de valor espacial” afectando terrenos de acumulación que los actores estatales moldean y de los cuales se benefician (Roy, 2002: XX). Más que ver a la informalidad como una esfera de actividad que opera afuera y en contra del Estado, se propone verla como prácticas territorializadas de poder. Sobrepasando la facultad estatal para determinar los límites entre las prácticas económico-espaciales legítimas e ilegítimas (Portes et al., 1989), el Estado paraguayo encarna su

autoridad ejerciendo continuamente su poder de “decidir arbitrariamente” (Hetherington, 2014: 208). Hacer un análisis recurriendo a la regulación mediante ambigüedad ayuda a revelar cómo los actores estatales buscan activamente flexibilidad en la administración del desarrollo urbano, flexibilidad que produce paisajes urbanos distintos y posibilidades políticas. La mirada limitada de gran parte de la teoría de la planificación pasa por alto la manera en que este contexto complejo de falta de claridad legal, ilegibilidad espacial y la arbitrariedad en las decisiones forma parte de las acciones de producción del espacio público, o dicho de otro modo, de las prácticas de planificación urbana.

Construyendo las *city-stories*: los pobres desordenantes, la ausencia estatal o gobernanza por medio del desorden

Las *city-stories* de Ciudad del Este parten de, y al mismo tiempo producen, ideas sobre el desarrollo urbano y la pertenencia a la ciudad. Las prácticas cotidianas de dar sentido a la vida urbana también promueven trayectorias de desarrollo particulares, representadas en formas espaciales específicas. Como desarrollaré más adelante, las narrativas de la ciudad no planificada son un recurso estratégico que los actores estatales locales despliegan para promover una transformación urbana excluyente dirigida por la élite. Pero las narrativas en sí mismas son terrenos de disputa y los diferentes grupos sociales despliegan *city-stories* contradictorias para explicar y evidenciar el desorden espacial que caracteriza a Ciudad del Este. El primer grupo de *city-stories* confiere la responsabilidad del caos urbano a los hábitos culturales de los pobres, el segundo atribuye el desorden espacial a la falta de capacidad estatal. Llamaré “pobres desordenantes” al primer grupo de historias y “ausencia estatal” al segundo. Estos dos grupos de historias encuentran distintos responsables de los problemas urbanos pero comparten una premisa: la informalidad y la ilegalidad existen como esferas de acción fuera del Estado. En contraste, un grupo de contra-narrativas de la ciudad usadas por mesiteros y grupos de activistas cuestiona la separación conceptual de prácticas estatales y la ilegalidad/informalidad. Al hacerlo, este tercer grupo de historias a las que yo llamo “gobernanza por medio del desorden”, caracterizan y evidencian el poder, lo cual permite ver más claramente el funcionamiento de la regulación mediante ambigüedad.

City-stories I: los pobres desordenantes

El primer grupo de historias culpa a los pobres urbanos del desorden. Estas historias ven a los migrantes rurales pobres como culturalmente dispuestos a crear desorden espacial y falta de limpieza. Los actores estatales de Ciudad del Este narran estas historias atribuyendo el progreso y la modernidad a lo urbano e imaginando a los migrantes rurales como vectores culturales que traen hábitos “no modernos” desde el interior a los centros urbanos. Un director municipal describió la inevitable contaminación de la cultural rural en el paisaje urbano como una contradicción interna al progreso:

Cuando empezaron las primeras mesitas...25 o 30 años atrás eran poquitos. Y después creció tanto y rápido que en un momento dado se volvió incontrolable, como todo boom económico. Y *el progreso trae sus ventajas y también trae sus desventajas, así como, el desorden...gente que viene con otra cultura, del interior...sin esos principios de educación, que “acá nomás voy a cocinar y voy a tirar todo mi basura”, por todos esos problemas sociales que eso acarrea...Porque no hay ninguna garantía, no hay ningún control sobre esa gente.* (Comunicación personal, junio 2013, énfasis añadido)

En la narrativa de esta persona se puede notar ansiedad con respecto a los hábitos desordenados de los mesiteros, imaginando a los migrantes pobres como la encarnación de un nexo espacial entre el interior y la ciudad. Los mesiteros son categorizados como semi-rurales, un grupo social al que yo llamo “campesinos urbanos” y que están presentes en las ciudades pero aferrándose a los hábitos desordenados del campo. De manera similar, otro director municipal identificó a los mesiteros como los principales responsables del desorden. Refiriéndose a los ellos dijo:

¿Quiénes hacen este desorden? Son ellos [los mesiteros]. La ciudad no creció con ellos adentro... no se hizo una relación urbanística, ellos fueron apoderándose del microcentro. No hay el respeto, no hay la educación, lastimosamente los paraguayos nos adueñamos de las cosas ajenas, como en las invasiones. (Comunicación personal, junio 2013)

Los funcionarios asocian discursivamente a los mesiteros con las ocupaciones campesinas haciendo referencia a asentamientos y usando el concepto de “invasión”, una forma común de menospreciar las reivindicaciones de los campesinos pobres. Estas historias conciben a lo rural como un espacio no moderno, como parte del pasado noble pero difícil, que ahora requiere racionalización para competir dentro de la economía global. En este imaginario, los pobres rurales son clasificados como no modernos y sus hábitos son fundamentalmente inapropiados para la democracia del siglo XXI (Hetherington, 2011). Y así, cuando los migrantes desposeídos llegan a la ciudad huyendo del desplome de sus economías, quedan socialmente clasificados como rurales, como campesinos urbanos.

City-stories II: la ausencia estatal

El segundo grupo de historias—usadas por economistas paraguayos, planificadores urbanos locales y algunos mesiteros—indica que el desorden urbano se debe a la falta de capacidad del Estado. Un arquitecto de la Municipalidad me explicó con desazón que el Departamento de Desarrollo Urbano estaba limitado a proyectos puntuales debido a la falta de capacidad local. Al igual que otros funcionarios municipales, este arquitecto indicó que la infraestructura pública inadecuada y la falta de un plan maestro son resultados del apoyo insuficiente del gobierno central para planes locales. En estas conversaciones, los planificadores y los arquitectos municipales mencionaron la ausencia estatal en más de una oportunidad, por ejemplo en los años 1960 los intendentes cavaron la tierra con sus propios tractores para la construcción de rutas, en otro relato un funcionario municipal confrontó personalmente al director de la mega represa de Itaipú por negarse a financiar proyectos municipales para formalizar el comercio callejero. Un funcionario municipal me contó

Y hoy va apareciendo gente, gente, gente. Y como no tenemos la posibilidad de tener diez fiscales en cada calle, no tenemos la capacidad de atajarle y no permitir [las ocupaciones]. Si encontramos nuevos, le decimos que abandone pero muchas veces no pasa eso. Ellos son mucho más que nosotros. (Comunicación personal, junio 2013)

De manera similar, cuando compartí la descripción de mi investigación con Obdulio, mesitero y activista de larga data, discrepó fuertemente con el marco de mi proyecto.¹¹ Me dijo “esto tendría que decir que el Estado está ausente! No hay formalización real! No hay planes urbanos técnicos!” (Comunicación personal, Abril del 2013). Las historias de corrupción de los funcionarios estatales locales también operan por medio del imaginario de la ausencia estatal. En una serie de artículos para un periódico de alcance nacional, ABC Color, el periodista Roque González describió:

No existe ningún control por parte del Estado paraguayo sobre el movimiento que tiene lugar en la frontera... La crisis real de esta urbe es la pérdida de soberanía por parte del Estado paraguayo en favor de grupos mafiosos que controlan sus calles y sus puertos. La presencia de las instituciones [estatales] es meramente formal. La corrupción es la verdadera dueña y señora (González Vera, 2013)

Tanto el periodista como Obdulio capturan dinámicas de gobernanza importantes. Cuando Roque González dice que la corrupción es “dueña y señora” hace referencia a la compleja relación que vincula a los intereses de los negocios ilegales de frontera con los representantes del Estado. La crítica de Obdulio sin embargo se enfoca en los mecanismos de redistribución, subrayando la inadecuación de la infraestructura. Los funcionarios municipales usan la lógica de “la falta de” como un medio para distanciarse del desorden espacial en el microcentro y su responsabilidad de gobernanza como parte la actual administración municipal.

City-stories III: gobernanza por medio del desorden

Los funcionarios municipales usan las *city-stories* I y II como un recurso estratégico para promover transformaciones urbanas lideradas por la élite, lo cual discuto en detalle en la siguiente sección. Yo uso el tercer grupo de *city-stories* como diagnóstico del poder. Activistas locales, líderes de la oposición al Partido Colorado, activistas pro transparencia y algunos defensores de los mesiteros resaltan las acciones deliberadas de los funcionarios municipales que intencionalmente producen desorden espacial en la zona comercial para cubrir prácticas ilegales que involucran a actores estatales. Las *city-stories* del tercer grupo son medios para ver cómo las prácticas de planificación y gobernanza ocurren por medio de la regulación mediante ambigüedad o sea, por medio de la imprecisión legal, la constante negociación y la ilegibilidad espacial.

Varias de las narrativas de la gobernanza por medio del desorden tienen que ver con la controversial historia espacial-judicial de las 9 hectáreas, un disputado inmueble ubicado frente al río. A finales de los años 1950, durante la colonización de la frontera, el Estado expropió tierras pertenecientes a latifundistas extranjeros y a la yerbatera La Industrial Paraguaya, que era conocida por sus prácticas laborales abusivas y tratos de servidumbre con los yerbateros. La expropiación se dio con el objetivo de destinar las tierras al desarrollo urbano. Los miembros de la entonces recientemente conformada Comisión Administrativa—designados por el General Alfredo Stroessner—obsequiaron 7 hectáreas al mismo Stroessner y las otras 2 hectáreas a su colaborador cercano, el Ministro del Interior.¹² La tierra quedó ociosa por décadas, al igual que otras tierras obsequiadas a otros generales que sirvieron principalmente como depósitos de ganancias financieras futuras para las élites militares favorecidas. Poco tiempo después de que una facción del Partido Colorado derrocara a Stroessner, los mesiteros presionaron al legislativo y lograron la expropiación de las 9 hectáreas.¹³ La cláusula de interés social que posibilitó la expropiación estipulaba expresamente que el desarrollo beneficiaría a los mesiteros por medio de la reubicación, lo mismo estipulaba la ampliación de esa misma ley y otras varias ordenanzas locales y regionales.¹⁴ La veloz construcción de un refinado shopping en una parte de las 9 hectáreas indignó a algunos y sorprendió a muchos. Un sinfín de *city-stories* narran versiones contrapuestas del nacimiento del Shopping del Este, así como de los conflictos previos a la construcción: negociaciones, ocupaciones, cierres de puente, un caso ante la Corte Suprema

de Justicia, una investigación liderada por una comisión del Senado, y un acuerdo de construcción fallido.

Raúl, quien además de ser uno de los activistas más activos es un sindicalista polémico, me compartió su análisis del motivo por el cual la Municipalidad se rehusó a cumplir su promesa de reubicar a los mesiteros en las 9 hectáreas. Él sostiene que los funcionarios municipales utilizan a los mesiteros como escudo para desviar la atención de la ilegalidad a gran escala que sucede en los shoppings y galerías. Contó varias historias de sus propias batallas confrontando a la Municipalidad y de la traición de la asociación de mesiteros más grande de Ciudad del Este, que aseguró la permanencia de su gente a cambio de retirar el reclamo por las 9 hectáreas. Raúl lo resumió de la siguiente manera,

¿Por qué no les gusta la seguridad a ellos [a la Municipalidad]? Vas a ver por qué no quieren tener seguridad, porque se tiene todo el quilombo, perdone el término. El problema social que hay en la aglomeración de gente, cuanto más quilombo, más ganancia. Entonces a ellos no les gustan estos planteamientos ¿Por qué nunca ellos quieren que se salgan del micro centro, de las 9 hectáreas? ¿Por qué no quieren? [A] los grandes comerciantes nosotros les servimos también de guardia... ellos hacen todos sus negocios, ellos trabajan en droga, tráfico de arma, en falsificación... todo eso nosotros sabemos. (Comunicación personal, setiembre 2013)

Raúl identifica la generación activa de “quilombo” en las calles del microcentro como una estrategia *espacial* de actores estatales locales. Él sostiene que la intensidad frenética del intercambio comercial en un área reducida y concentrada encubre actividades de acumulación ilegal de grandes importadores-exportadores. De hecho, la micro geografía del área es peculiar. La densidad de los compradores, vendedores e infraestructura comercial improvisada crece a medida que uno se acerca al Puente Internacional de la Amistad. Filas de automóviles, motos, taxis y furgonetas se desplazan hacia la frontera mientras vendedores ambulantes cruzan entre los vehículos ofreciendo DVDs, limpiaparabrisas, palos para selfie, medias, gaseosas o Pringles. Furgonetas estacionadas y moto taxis copan las calles, mientras los taxistas buscan pasajeros. Cambistas, mesiteros con sus coloridas sombrillas o lonas cubren el paseo central y las veredas, rebasándolas y extendiéndose hasta la calle. Pequeños grupos de jóvenes, que se denominan guías turísticos y visten distintivos chalecos brillantes, ofrecen a los compradores ayuda en la búsqueda de artículos electrónicos o perfumes. Otros hombres vigilan cajas de cartón llenas de mercadería, esperando su viaje nocturno por el Río Paraná desde puertos clandestinos paraguayos hasta los puntos de recepción en la empinada ribera del lado brasileño.

Los visitantes hablan de una sensación de frenesí, interpretando la espacialidad caótica como una señal de que la ciudad y el comercio fronterizo desafían las regulaciones. No obstante, el mercado representa su especificidad espacial en y por medio de prácticas regulatorias estatales. De hecho, la construcción del shopping en las 9 hectáreas es una forma de mantener a los turistas de compras dentro de una franja de espacio comercial que linda con la frontera brasileña. Un político local y consumado orador de la oposición me contó historias sobre un plan que tenían unos empresarios de frontera y el actual equipo que dirige la Municipalidad para restringir la actividad comercial a la pequeña zona del microcentro. Este político relató cómo la Municipalidad perseguía a comercios fuera del microcentro con inspecciones y multas, expulsando a los negocios de esa zona. Por otra parte, en torno al año 2000 esta alianza se opuso al desarrollo de caminos para desconcentrar el tráfico, con el objetivo de contener los flujos comerciales en galerías establecidas a los largo de la avenida central.

Como reveladoras de las prácticas de planificación las *city-stories* de la gobernanza por medio del desorden evalúan la concentración de la actividad comercial dentro de una parte de la ciudad como un efecto del Estado, más que como un signo de su ausencia.

Materializando las *city-stories*

En el apartado anterior describí la construcción discursiva de tres grupos de *city-stories* que difieren en sus análisis sobre las fuentes del desorden urbano. En este apartado describo cómo los primeros dos grupos de historias—los pobres desordenantes y la ausencia estatal—son usados por actores estatales locales y planificadores urbanos de Ciudad del Este como un recurso estratégico para promover proyectos de transformación urbana, excluyentes y liderados por la élite. Estos dos grupos de *city-stories* abogan por una forma particular de “formalización”, intervenciones que criminalizan las prácticas espaciales de los pobres mientras celebran las prácticas igualmente informales de las élites económicas. Además, estas *city-stories* producen el imaginario del actor urbano legítimo que excluye a la categoría—socialmente construida—de campesinos urbanos. Estos dos procesos se entrecruzan cuando los planificadores urbanos usan la narrativa de los campesinos urbanos para justificar desalojos selectivos en las calles, desalojos que se piensan como necesarios para transformar a Ciudad del Este en un centro comercial moderno y ordenado.

Desposesión

Un proyecto municipal de formalización llamado “El Plan Piloto” pretendía regularizar el estatus de casi la mitad de los vendedores de la ciudad por medio de un censo, un registro oficial y el pago de un “canon de uso precario” para que la ocupación del espacio público por parte de los mesiteros esté alineada con varias reglas.¹⁵ El discurso oficial sobre el Plan Piloto ensalzaba el mandato de Javier Zacarías Irún y sus promesas electorales de traer orden a la calle comercial pero respetando las reivindicaciones de los mesiteros. Una vez en el cargo, Zacarías Irún lanzó un plan de mejoras en la infraestructura y regularización parcial de los reclamos de los mesiteros. Un gran número de mesiteros expresó preocupación por el proceso de reubicación y se opuso a él. Al mismo tiempo, funcionarios municipales describieron el controversial proyecto como un ejemplo exitoso de formalización en el que la Municipalidad ejerció su poder en el ordenamiento del espacio urbano.

Para convencerme del éxito del Plan Piloto, los funcionarios municipales me contaron historias de los pobres desordenantes, de ocupaciones incontrolables de migrantes indigentes, de una disposición cultural de los campesinos urbanos a resistirse a cumplir las normas y de la construcción de tres grandes espacios de comercialización en el paseo central que divide la calle principal (Futuro 1, 2 y 3). Las historias de los funcionarios enfatizan la necesidad de controlar el desorden de los pobres urbanos por medio de la extensión racional de reglas universales para regular el uso del espacio, una narrativa que coincide con la concepción dominante de la formalización. Durante una campaña, llamada “Plan 30 días” que tenía como objetivo dar cumplimiento a las ordenanzas que regulaban el comercio en las calles, los funcionarios municipales insistieron en la limpieza y el orden como pre-condiciones necesarias para hacer resucitar el comercio fronterizo.¹⁶ Al conectar discursivamente a los mesiteros con el desorden y la falta de limpieza, los funcionarios municipales justificaban el desalojo selectivo, bajo el lema de la formalización, una dinámica que se asemeja a prácticas estatales en otros lugares del mundo (Anjaria, 2006; Crossa, 2009; Swanson, 2007; Yatmo,

2008). De hecho, los mesiteros desalojados como parte del Plan 30 días marcharon bajo la consigna “no somos basura!”

Mis datos empíricos sobre las prácticas cotidianas de regulación desafían el discurso oficial de la Municipalidad sobre su plan de formalización. Yo pude observar a los mesiteros desplegar una serie de tácticas con el fin de estabilizar sus reclamos sobre el espacio: movilizarse colectivamente en contra de los desalojos, guardar documentación de los pagos del canon de uso precario, sobornar a funcionarios municipales encargados del cumplimiento de las regulaciones, afiliarse a alguna de las muchas asociaciones de mesiteros, establecer conexiones políticas con funcionarios municipales o usar una variedad de métodos de “ocupación silenciosa” (Bayat, 1997). En este campo ambiguo y contingente de hacer valer y defender la reivindicación del espacio, los actores urbanos despliegan historias que compiten entre sí, sobre la ciudad y la fuente de su desorden.

En las ocasiones en que acompañé a los funcionarios municipales durante el Plan 30 días, pude presenciar el cumplimiento selectivo de leyes de zonificación, es decir desalojaban a grupos de mesiteros al mismo tiempo que se pasaban por alto infracciones cometidas por otros. El criterio para los desalojos no era público, los mesiteros tenían miedo debido a su vulnerabilidad. Los funcionarios municipales trazaban discrecionalmente la línea entre ocupación legítima e invasión no autorizada, prácticas de gobernanza urbana que luego observé como regulación mediante ambigüedad. De hecho, el cumplimiento selectivo de las leyes en un área gris de incumplimiento generalizado, es un acto cargado de poder.

Negociados y Shoppings

El Shopping del Este encarna la forma espacial de los deseos de la élite de una ciudad estéticamente moderna. El Shopping y otras construcciones nuevas en las 9 hectáreas son piedras angulares de un proyecto de construcción de la ciudad y su marca urbana. Es también una invitación a rehabilitar la imagen de Ciudad del Este. Los funcionarios municipales esperan modernizar la ciudad, dirigiéndose a turistas tradicionales, a veces llamados “turistas turistas”, para diferenciarlos de los *sacoleiros*. La modernización se lleva a cabo a través del Plan Desarrollo, una alianza público privada oficial y a través de alianzas no oficiales pero poderosas entre funcionarios municipales y especuladores libaneses, coreanos y chinos. El Plan Desarrollo tiene como objetivo reposicionar a Ciudad del Este en un área competitiva inter-urbana, promoviendo mejoras en la infraestructura, financiadas por el sector privado y alentando el turismo al mismo tiempo que se mantiene la competitividad de la ciudad como un centro comercial caracterizado por los precios bajos en bienes de consumo. Esto es la ciudad como “ambiente de experimentación”, “un campo de intervenciones” para resolver los problemas de la élite (Ong, 2011: 23, 3). En el caso de Ciudad del Este, los planificadores urbanos promueven una solución espacial a los problemas de imagen de la ciudad, al tiempo que permiten que las élites retengan sus conexiones con los circuitos comerciales “grises” produciendo un espacio urbano apto para estas estrategias comerciales. Aunque los circuitos de comercialización siguen marcados por momentos de ilegalidad y ruptura de normas, el Shopping—espacio significativo del consumo moderno— proyecta una estética de orden.

Muchas personas sostienen que el Shopping del Este es tan irregular como la ocupación precaria de los mesiteros. Actores de distintas posiciones defienden interpretaciones irreconciliables sobre la controversial historia jurídico-espacial de las 9 hectáreas. El mandato legal que habilitó la expropiación establecía una conexión entre interés social y

reubicación de los mesiteros.¹⁷ Sin embargo, batallas políticas y legales sucesivas frustraron los esfuerzos de construcción de la infraestructura comercial. Después de un estancamiento de casi dos décadas, la Municipalidad ideó una serie de estrategias que involucraron un título de propiedad en disputa de un terreno cercano para evadir el cumplimiento del interés social en las 9 hectáreas. Al presentar la disputa sobre el título de propiedad en el sistema judicial *como si* sus coordenadas espaciales se superpusieran a las 9 hectáreas, la Municipalidad generó un rastro documental en el cual el sistema legal reconoció la geografía física reordenada. De acuerdo con la nueva cartografía, el terreno sobre el cual se construyó el Shopping del Este se duplicó y una de sus versiones fue despojada de la estipulación de interés social. El resultado fue una confusión entre el límite de las 9 hectáreas reconocido por el sistema legal y la geografía física que se pretendía representar por medio de documentación estatal. Los críticos bromeaban diciendo que la propiedad donde está el Shopping del Este es “una tierra con ruedas.” Esta es una discrepancia que produce ilegibilidad espacial y que puede ser interpretada como regulación mediante ambigüedad. Quizás envalentonados por la construcción exitosa del Shopping del Este, funcionarios de la Municipalidad realizaron otros tres negociados en tierras que sin dudas están dentro de los límites de las 9 hectáreas, vendiendo y alquilando tierras de la Municipalidad a precios de remate.

La legalidad de estas acciones es altamente controversial. No es el objetivo de este artículo juzgar la legalidad o ilegalidad de lo que está sucediendo en las 9 hectáreas ya que este binario no ilumina la complejidad de las prácticas de negociación en Ciudad el Este. Más bien, resalto que tanto la urbanización dirigida por la élite como las ocupaciones por parte de los mesiteros ocurren por medio de actividades de estatus legal ambiguo. La materialización exitosa del desarrollo propuesto por la élite ocurre *a través* de actores municipales que activamente producen ilegibilidad espacial.

Funcionarios municipales y promotores del Plan Desarrollo usan las *city-stories* de los pobres desordenantes y las de ausencia estatal para promover esta trayectoria de desarrollo urbano excluyente. Las narrativas de los funcionarios municipales entretejen historias de la ausencia estatal del pasado con imaginarios de una ciudad futura limpia, moderna y competitiva. Pero la narrativa de la ausencia estatal no se condice con el rol activo que juegan en la promoción de un futuro urbano particular y específico. El acto estatal original que dispuso la expropiación quitó a las 9 hectáreas de manos privadas y las puso en el circuito de desarrollo urbano. Por otro lado, la Municipalidad dirigió activamente alianzas público-privadas y alianzas informales para la construcción del Shopping en las 9 hectáreas. Así, la trayectoria de desarrollo urbano actual utiliza propiedad pública y la autoridad del Estado para promover una urbanización excluyente que mantiene el comercio fronterizo extralegal al tiempo que los beneficios se concentran en las élites.

Quién tiene derecho a (trabajar en) la ciudad?

Al reivindicar espacio urbano para conectarse con el comercio fronterizo, los mesiteros reclaman la base material necesaria para hacer reales los derechos de pertenencia urbana. En los procesos sociales de reivindicación, las diferenciaciones internas de los grupos de mesiteros juegan un rol importante. Como ya hemos observado, los medios para diferenciar a los mesiteros legítimos de aquellos considerados invasores, son disputados y mediados parcialmente por los procesos de regularización llevados a cabo por la Municipalidad. Las

historias que ubican la fuente del desorden en los hábitos culturales de los pobres contribuyen a estabilizar una jerarquía de actores urbanos legítimos. Asociar a algunos mesiteros con rasgos percibidos de los pobres rurales o mejor dicho, la categoría social de campesinos urbanos, contribuye a excluir a los mesiteros más precarios del imaginario dominante de los que tienen derecho a trabajar en la ciudad.

Cuando inicié mi trabajo de campo en el 2011, la riqueza material de algunos mesiteros me sorprendió. Mis primeros informantes compraron terrenos, construyeron casas y enviaban a sus hijos a escuelas privadas con sus ingresos como mesiteros. Pronto comprendí que estos mesiteros establecidos constituían una categoría intermedia: el mesitero respetable que había ingresado a la clase media. Un funcionario municipal de alto rango me explicó cómo estos mesiteros se habían ganado respeto por medio de la educación y la adquisición de propiedades, dejando atrás su condición de campesinos urbanos. Este director me dijo, “Esta gente estudió, tienen casa ahora y viven con dignidad. Por eso son respetados” (Comunicación personal, junio de 2013). Esta cita ilustra cómo los funcionarios municipales utilizan el concepto de respetabilidad en su razonamiento político, asignando autoridad a la reivindicación del espacio público de ciertos mesiteros.

Al describir la respetabilidad como criterio que confiere autoridad a las reivindicaciones de algunos mesiteros, el director se refirió a “derechos adquiridos,” una categoría extralegal no reconocida dentro del marco legal. Tanto los mesiteros marginalizados como los funcionarios municipales usan el lenguaje de los derechos adquiridos para explicar la diferenciación entre los “verdaderos mesiteros” y los “invasores.” Sin embargo, no hay un acuerdo sobre el contenido material de los derechos adquiridos. Por medio de historias de sus sacrificios y luchas los mesiteros subrayan las vulnerabilidades de los pobres y la dignidad del trabajo para mantener a sus familias. A través de estas historias los mesiteros reclaman el derecho a un espacio en la ciudad para ganarse “el pan de cada día.” En contraste, el criterio de respetabilidad defendido por los funcionarios municipales ubica el derecho al espacio urbano en la consecución de signos externos de movilidad social, legitimando a los mesiteros que pudieron deshacerse del estigma de campesinos urbanos. La respetabilidad, dice el director municipal, se gana con el tiempo, es el vector de la modernización y el medio a través del cual los migrantes se deshacen de sus hábitos espaciales rurales y desordenados. La validación municipal de los derechos adquiridos—como una categoría de reclamos reconocida de manera circunstancial—evidencia el proceso de negociación e indeterminación para mantener la autorización para la ocupación del espacio público, dicho de otra manera evidencia la regulación mediante ambigüedad.

Los límites de la pertenencia urbana legítima son susceptibles de cambio y van de la mano con planes inestables de desarrollo urbano y alianzas políticas que están en constante reconfiguración. El actual modelo de formalización implica una inclusión selectiva y la estandarización estética. Los planificadores municipales buscan cultivar una estética espacial moderna y ordenada en las calles comerciales para crear una ciudad orientada al turismo. En el 2013, en ocasión de la inauguración del Plan Desarrollo, la intendente Sandra McLeod de Zacarías habló de los mesiteros como parte del orgullo “folklórico de la ciudad,” enfatizando que son parte de la identidad de Ciudad del Este. McLeod se refirió a los mesiteros como una atracción turística en potencia, como la encarnación de la conexión con la historia cultural del Paraguay. El hecho de asociar a los mesiteros con el folklore, implica caracterizarlos como reliquias de potencial utilidad para proyectos de desarrollo urbano, pero sólo de manera

circunstancial. Hay lugar para cierto tipo de mesiteros, sugiere la intendente, mesiteros que no socavan la visión de Ciudad del Este como destino turístico, sino que contribuyen y apoyan. Los proyectos de formalización de la Municipalidad tienen más que ver con la estética que con la regularización de las estrategias de sobrevivencia de la gente o con la alineación de las ocupaciones de los mesiteros con la ley.

***City-stories* como diagnósticos del poder: viendo la regulación mediante ambigüedad**

En el apartado anterior, describí la utilización de dos grupos de *city-stories*—los pobres desordenantes y la ausencia estatal—por parte de funcionarios municipales y planificadores como recurso estratégico para promover transformaciones urbanas dirigidas por la élite. En este apartado, sostengo que las *city-stories* de la gobernanza por medio del desorden pueden ser útiles como diagnóstico del poder y sirven para comprender mejor cómo funciona la regulación mediante ambigüedad en Ciudad del Este. Como otras *city-stories*, este grupo de historias son una forma de conocimiento parcial y situado, necesariamente producido por un “cuerpo complejo, contradictorio, estructurante y estructurado” (Haraway, 1988: 589). Yo argumento que la perspectiva parcial promovida por este grupo de historias ofrece un marco explicativo útil a través del cual entender las prácticas cotidianas de regulación en Ciudad del Este. Coloco a este grupo de historias en un nivel analítico, no porque los oprimidos tengan un acceso no problemático a la verdad de las cosas. Más bien, nuestros proyectos de producir “mejores análisis del mundo” son inevitablemente políticos, lo que permite algunas formas de acción política y excluye a otras (Haraway, 1988: 590). Mis interlocutores usan la gobernanza por medio del desorden como un medio para analizar formas de regulación y al mismo tiempo las usan como parte de un proyecto político para transformar las relaciones de poder y las prácticas económicas en la frontera. En este estudio, hago uso sus críticas y las amplío, sosteniendo que este grupo de historias abren líneas importantes para mirar y pensar las prácticas de gobernanza urbanas. Primero, discuto cómo estas historias ayudan a poner el foco de la atención en prácticas de gobernanza importantes: la contingencia de la legalidad, el entrecruzamiento de procesos de formalización con procesos de desposesión y la producción de ilegibilidad espacial. Concluyo discutiendo la discrepancia que existe entre el proyecto político de los activistas de la frontera y mi propia evaluación de los límites de la gobernanza por medio del desorden como diagnóstico del poder.

La contingencia de la legalidad

En una entrevista con Mauricio, presidente de una asociación de mesiteros reconocida por apoyar los planes municipales, le pregunté sobre el desalojo de mesiteros oficialmente formalizados que inexplicablemente se dio de un día para el otro. El me respondió “mientras ellos [la Municipalidad] acepten el canon, sos legal, pero cuando ellos el mes que viene por ejemplo no aceptan el pago, sos *inmediatamente ilegal*” (Comunicación personal, julio de 2013, énfasis añadido). Como lo expresó Mauricio, la legalidad es producida a discreción de la Municipalidad. Incluso cuando los mesiteros tienen los documentos que demuestran su regularidad, los funcionarios municipales pueden decidir unilateralmente dejar de recibir pagos del canon, dice Mauricio, una acción que convierte al mesitero en “inmediatamente ilegal.” Este carácter contingente práctico de la legalidad es una de las características de la regulación mediante ambigüedad.

Al comienzo yo veía a esos desalojos como eventos que ocurrían *a pesar* del proceso de formalización parcial que se estaban llevando a cabo en Ciudad del Este. Sin embargo, ahora sostengo que el despojo sucede *a través* de procesos de formalización, lo que yo denomino desposesión mediante formalización. La zona comercial de Ciudad del Este está caracterizada por interpretaciones múltiples y contradictorias de reivindicaciones de los mesiteros, cada una de ellas sustentada en la ley de manera ambigua. Esta etnografía demuestra que cuando hablamos de legalidad y formalidad no se trata de la adherencia a las leyes, sino más bien de la capacidad de estabilizar una interpretación o grupo de reivindicaciones por sobre otro(s). De esta forma, se puede afirmar que la legalidad y la formalidad son condiciones temporalmente estabilizadas, negociadas a través de relaciones sociales situadas y disputadas. Dicho de otra manera, la Municipalidad activamente mantiene el estatus contingente de las reivindicaciones de los mesiteros, requiriendo su constante defensa, una condición que Oren Yiftachel (2009a) llama “permanentemente temporario” (p. 244).

El estatus ambiguo y permanentemente temporario de los mesiteros es generalmente visto como señal de un proceso de planificación incompleto o incompetente. Yo sostengo lo contrario, que es la administración dirigida del espacio urbano para forjar dependencia política entre los mesiteros y el régimen municipal de turno. Los actores municipales mantienen los derechos de los mesiteros con un estatus de fragilidad porque de esta forma pueden obtener apoyo político, extendiendo o amenazando con revocar las autorizaciones provisionales para el uso del espacio público. El estatus inestable de los mesiteros significa que son dependientes del reconocimiento caprichoso de la Municipalidad. Algunos mesiteros estabilizan temporalmente sus derechos por medio de relaciones clientelares. Esta flexibilidad es un recurso político de doble filo, que simultáneamente ofrece a los mesiteros un medio para reclamar derechos y a los funcionarios municipales justificaciones para los desalojos.¹⁸ El marco interpretativo de planificación incompetente oculta las posibilidades de gobernanza que procesos de ambigüedad, incertidumbre y cumplimiento contingente de la ley traen consigo.

Los mesiteros reconocen la contingencia de la legalidad. Durante el Plan 30 días, en un ambiente tenso y de incertidumbre, un grupo grande de mesiteros sacó del microcentro bajo escolta policial a unos fiscales que estaban haciendo visitas en el marco del Plan. Los funcionarios se retiraron al grito de “*Mondaha! Mondaha!*” (ladrón en guaraní). Los gritos de *mondaha* pueden ser interpretados como indignación ante los rumores de que los funcionarios municipales habrían confiscado mercancía de los mesiteros de forma ilegal para su posterior reventa. Sin embargo, los mesiteros hicieron más que expresar sus sospechas sobre actos individuales de corrupción municipal. Al resignificar el robo como una práctica común de actores estatales los mesiteros redefinieron los límites de lo ilegal de tal manera que incluyera a los “espacios estatales” (Brenner et al., 2008: 1). De esta forma, las historias de la gobernanza por medio del desorden ayudan a exponer a la legalidad y la formalidad como atributos contingentes, temporalmente establecidos mediante disputas sobre los límites de lo legal y lo formal en sí mismo.

Ilegibilidad espacial

Las historias de la gobernanza por medio del desorden resaltan la creación de ilegibilidad y desorden espacial como una estrategia de planificación y gobernanza. Dar sentido al estatus legal de las 9 hectáreas requirió navegar interpretaciones contradictorias sobre su historia

jurídico-espacial. Una conversación con Raúl me ayudó a aclarar las batallas legales sobre las 9 hectáreas y la experiencia cotidiana de negociar con los operadores que gobiernan a través de la regulación mediante ambigüedad. Sentados en la cafetería de un supermercado en el corazón de la ciudad, Raúl despotricó en contra de las maniobras legales y negociados poco claros que hicieron posible la construcción del Shopping del Este. Además, Raúl habló de una intermediaria sospechosa involucrada en el caso judicial en el que se disputó el límite de las 9 hectáreas. La demandante, una mujer, limpiadora de escasos recursos, produjo documentación alegando ser dueña de la propiedad de Kubitschek, una parcela de propiedad fronteriza obsequiada por Alfredo Stroessner a Juscelino Kubitschek de Oliveira, el expresidente de Brasil (1956-1961). Sorpresivamente, en los documentos presentados por la mujer, la propiedad Kubitschek se solapa con las 9 hectáreas. La justicia falló a favor de la mujer. La Municipalidad, administradora de la propiedad posterior a la expropiación, no se defendió ante la reducción de los límites de su propiedad. Raúl dijo bromeando que una “tormenta violenta” había llevado consigo a la propiedad de Kubitschek y la había dejado encima de las 9 hectáreas. “Sólo en Paraguay hay tormentas tan fuertes!” dijo.

La tormenta de Raúl puede ser interpretada como un comentario sobre la corrupción municipal en la transición a la democracia. El juez de la causa fue acusado de ser parte del equipo del ex intendente Zacarías Irún y de estar más interesado en favorecer la agenda del equipo que en aplicar la ley imparcialmente.¹⁹ Del otro lado, funcionarios municipales denunciaron públicamente a Raúl y su grupo, acusándolos de agitadores que estaban reclamando desesperada e ilegalmente tierras municipales y propiedad privada. La comparación de las estrategias de gobernanza de la Municipalidad con una tormenta dice mucho sobre la experiencia cotidiana de ser sujetos de la regulación mediante ambigüedad. La tormenta municipal es una fuerza externa violenta e impredecible, capaz de causar estragos en el espacio urbano. La tormenta crea desorden e ilegibilidad espacial. Los reclamos sobre las 9 hectáreas pueden ser adjudicados y estabilizados temporalmente pero no pueden ser aclarados y resueltos definitivamente. La relación entre documentos de propiedad y la geografía física que pretenden representar es indeterminada y esta indeterminación es producto de regímenes específicos de gobernanza. A través de las historias de la gobernanza por medio del desorden como diagnósticos del poder, pude ver cómo los funcionarios municipales producían activamente ilegibilidad espacial como estrategia de gobernanza.

Las narrativas de este grupo de historias ponen a la ilegalidad y la informalidad dentro de los límites del Estado y de esta manera desarticulan los improductivos binarios en los que generalmente se enmarcan estas prácticas. Estas historias resaltan la productiva confusión con respecto a los límites de lo legal y lo formal. A través de esos lentes, las prácticas de regulación y gobernanza no son el resultado de un contrato social consensuado basado en leyes o normas susceptibles de ser objeto de actos individuales de corrupción, sino más bien la legalidad es un estatus alcanzado y temporalmente fijado que representa la capacidad de estabilizar una interpretación de un grupo de reclamos por encima de otro(s). Además, estas historias ayudan a centrar la atención en la producción de ilegibilidad espacial como una estrategia municipal para promover un desarrollo urbano excluyente. Este grupo de historias me ayudaron a descifrar el repertorio de prácticas de gobernanza que queda fuera de vista de gran parte de la teoría de la planificación.

Los límites de la gobernanza por medio del desorden

Además de aclarar el papel de la regulación mediante ambigüedad como tecnología de gobernanza, las historias de la gobernanza por medio del desorden capturan el sentido de frustración por la impunidad extendida de la que gozan los políticos y las élites políticamente conectadas, sospechadas de beneficiarse de redes ilegales. Junto a este grupo de historias muchas veces escuché el término “esquema” invocado para describir a redes de actores que sacan provecho del contrabando, hacen cuestionables negocios de tierras, están involucrados en sobornos o reciben comisiones. El término esquema evoca unas redes de actores, complejas y duraderas que ejercen un considerable poder además de operar con impunidad. Es clave resaltar que los esquemas se conforman dentro y a través de espacios estatales, habilitados y alentados por actores estatales. De hecho, el régimen de Stroessner operaba a por medio de esquemas, distribuyendo el patrimonio del Estado entre un pequeño grupo partidario, usando la ley para definirse afuera de la ley.²⁰ Luego de dos décadas y media del largo proceso de democratización, las viejas prácticas de ejercicio ilimitado del poder se siguen articulando, ahora a través de nuevos proyectos de formalización y construcción de la ciudad. El lenguaje del esquema y las historias de la gobernanza por medio del desorden iluminan la flexibilidad de la legalidad y la centralidad del rol de los actores estatales en la producción de economías extralegales y las formas urbanas asociadas a ellas. Sin embargo, cuando los críticos trasladan estos análisis a campañas para socavar el poder de los Zacarías y su sujeción al poder de hace más de 15 años, hay una tendencia a reificar el poder como una capacidad inquebrantable ostentada por un pequeños grupo de actores conspiratorios. Es aquí donde mi análisis se distancia del de mis interlocutores. La teoría implícita del poder que anima la condena de los esquemas, pasa por alto las capacidades productivas de poder, incluyendo el hecho que las *city-stories* actúan en el campo discursivo, produciendo subjetividades particulares, fuerzas sociales que están implicadas en la producción del espacio. Además, el marco de esquemas indestructibles dificulta pensar en estrategias para organizar futuros urbanos alternativos. El desafío es entonces dirigir la atención a las prácticas de poder existentes sin reificarlas como inquebrantables.

Conclusión

En este artículo, he descrito tres marcos comunes pero insuficientes para analizar los “espacios sin planificación” dentro de la teoría de la planificación: como ausencia de mercados adecuados, como resultado de la incapacidad estatal o como sitios de esperanza. Haciendo uso de investigaciones de urbanistas críticos que exponen las formas de regulación que operan en “espacios sin planificación”, he conectado las esferas económica y espacial a través del análisis de regulación mediante ambigüedad, demostrando cómo los actores estatales locales producen incertidumbre legal e ilegibilidad espacial como tecnología de gobernanza. Además sostengo que las *city-stories* de los mesiteros son un particular diagnóstico del poder que sirven para mirar las prácticas cotidianas de regulación como organizadoras a pesar de ser no planificadas. Las narrativas de la ciudad no planificada se nutren de, al mismo tiempo que producen ideas sobre el desarrollo urbano y nociones excluyentes de quién pertenece a la ciudad. Los funcionarios municipales usan *city-stories* para producir espacio urbano: justificando desalojos, habilitando la informalidad de las élites y en última instancia promoviendo una trayectoria de desarrollo excluyente. Además, las *city-stories* producen subjetividades situadas. Las narrativas de los pobres desordenantes se

confabulan con otras fuerzas sociales para producir discursivamente a los pobres urbanos como intrusos en el espacio de la ciudad. Las *city-stories* de la ausencia estatal también desvían la atención de las esferas en las cuales los actores estatales locales tienen capacidad de acción. No se ve a la ciudad como una plataforma para una gama de estrategias “mundializantes” (Roy and Ong, 2012; Simone, 2001) que produce dinámicas globalizantes contemporáneas, más bien se la reduce a un objeto que requiere intervenciones desarrollistas.

Sin embargo, las narrativas de la ciudad son también un terreno de disputa. Las historias de la gobernanza por medio del desorden ayudan a poner atención sobre las formas en que los actores estatales locales crean desorden espacial e incertidumbre legal como forma de gobernanza. Por medio de estas historias se puede observar que Ciudad del Este es un centro de actividades globalizado en una geografía espacial extensa de comercio extralegal, un canal en los circuitos de capital Sur-Sur y un sitio de experimentación para resolver los problemas de la élite. Las historias de la gobernanza por medio del desorden son iluminadoras de las prácticas de gobernanza existentes. Ellas revelan que la informalidad y la extra-legalidad son estrategias de la élite para la construcción de la ciudad y la acumulación. Además, este grupo de *city-stories* resalta cómo dichas prácticas de las élites son coordinadas a través de un complejo de relaciones con actores estatales. Finalmente, estas historias desvían la atención analítica de los binarios inapropiados que separan a los espacios estatales de la ilegalidad y la informalidad.

Por último quiero abogar por más etnografías de prácticas cotidianas de planificación, especialmente de las ciudades que se catalogan como periféricas en las geografías contemporáneas del mundo académico occidental. Los desafíos sociales contemporáneos—desde el cambio climático hasta la pobreza—hacen más urgente la comprensión de prácticas de planificación ancladas en territorios en una amplia gama de entornos urbanos. Las *city-stories* son un medio para comprender mejor las prácticas cotidianas de regulación y por tanto pueden aportar a una teorización más adecuada sobre cómo se gobiernan las ciudades, incluidas aquellas que tienden a quedar fuera de una mirada teórica.

Notas

¹ La economía de la frontera depende de varios factores, como los precios bajos, la porosidad de la frontera y cadenas globalizadas de mercancías. Los *sacoleiros* son comerciantes brasileños de pequeña escala, la palabra deriva de *saco*, refiriéndose al trabajo de transportar productos a través de la frontera.

² Las actividades del comercio fronterizo se resisten a ser categorizadas fácilmente como “legal” o “ilegal” así que uso el concepto de extralegal.

³ Las historias son una forma de discurso social y un objeto de análisis antropológico de larga data, junto con otras formas narrativas como los mitos y los chismes o rumores. Aquí, yo empleo el concepto de *city-stories* como una herramienta heurística para analizar las prácticas discursivas de producción de significado de diferentes grupos sociales en Ciudad del Este. Debido a cuestiones de espacio, presento algunas evidencias narrativas en forma de argumento o tropo resumido, en donde las características distintivas de la historia—el tono emocional, la secuencia temporal de los eventos, conflictos y subsecuente resolución—fueron dejadas a un lado. Uso el concepto de *city-stories* porque muchos de los argumentos que presento aquí me llegaron en forma de historias. Además, creo que el concepto de *city-*

stories puede servir para que teóricos de la planificación se comprometan más seriamente con la co-constitución del espacio urbano y el discurso social. En consecuencia, afirmo que la capacidad persuasiva del concepto compensa cualquier imprecisión analítica.

⁴ Un estudio sobre el comercio de artículos electrónicos financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) afirma que en ese sector la ilegalidad es la norma (Penner, 2006).

⁵ Los proyectos fueron los siguientes: 1) un plan municipal para regularizar a algunos mesiteros otorgándoles derechos de uso (aunque inestables) y mejoras de la infraestructura; 2) un proyecto municipal del año 2013 para “ordenar y limpiar” las calles, lo que permitiría el monitoreo de las relaciones de regulación entre comerciantes y funcionarios locales; 3) un proyecto dirigido por la élite que promovía la formalización por medio de la cuasi eliminación de impuestos y tarifas de productos electrónicos, 4) un esfuerzo binacional para realizar un registro de comerciantes e importadores-exportadores que se dedican a la venta de productos, de una lista negociada con el Brasil. Realicé observación participante con mesiteros, acompañé a funcionarios municipales durante una campaña para “limpiar” las calles comerciales, observé encuentros de regulación entre actores estatales y mesiteros, participé en reuniones de planificación semi-públicas y realicé 70 entrevistas semi estructuradas con mesiteros, funcionarios municipales, representantes estatales nacionales y empresarios de frontera.

⁶ Esta definición concuerda con la definición de planificación de Watson (2002) como “acciones públicas deliberadas que afectan el entorno natural y construido y que frecuentemente están acompañadas de procesos políticos de algún tipo” (p. 28).

⁷ La definición amplia de planificación como la producción pública del espacio es útil para estudiar procesos tanto en el Sur Global como en el Norte Global, ya que las lógicas de imprecisión, falta de transparencia e informalidad están presentes tanto en el Norte como en el Sur Global (Devlin, 2011; Ward, 2010).

⁸ Para Innes and Booher (1999), el conocimiento emancipador producido por medio de condiciones discursivas ideales “trasciende los velos creados por nuestras condiciones e instituciones” permitiendo a los actores crear instituciones “nuevas”, “flexibles y conectadas” (pp. 418-419). Poniendo énfasis en actividades de “experimentación, aprendizaje, cambio y construcción de significado compartido” a pequeña escala, temporal y espacialmente vinculadas, las instituciones aparecen como una precondition esquiva pero necesaria para la planificación basada en el consenso (Innes and Booher, 1999: 412). La teoría de planificación colaborativa de Patsy Healey presta mayor atención a la construcción social de las instituciones y a las prácticas de producción de significado, situadas e intersubjetivas que reproducen ciertas formas institucionales específicas. De hecho, Healey (2003) critica sus primeros trabajos de tinte neo-institucional y los tilda de “parciales” en la medida que se fue volviendo hacia la teoría social crítica prestando más atención a la constitución mutua de “contexto y episodio” (p. 115). Lo sofisticado del análisis de Healey lo hace particularmente fecundo para la crítica. Notablemente, en el trabajo de Healey permanece una fusión no reconocida de prácticas de gobernanza con técnicas políticas de estandarización, cálculo y legibilidad. Healey (2003) cita a James C. Scott, el afamado académico que vincula el manejo de Estado con tecnologías de legibilidad, notando que “los poderosos siempre buscan simplificar la realidad para moldearla según sus intereses” (p. 118)

presuponiendo que las prácticas de gobernanza buscan necesariamente legibilidad, orden y calculabilidad.

⁹ Existe una literatura amplia que critica a la planificación comunicativa porque pasa por alto la relación—mutuamente reforzada—entre poder y conocimiento, reinscribiendo desigualdades en sitios donde las instituciones no siguen una lógica liberal e ignorando cómo las relaciones de poder condicionan la comunicación y marcan la agenda.

¹⁰ Hart identifica a Granovetter como el principal autor que promueve una visión evolutiva de las instituciones, que pasa por alto las conexiones relacionales de las instituciones a través del espacio y por medio de relaciones de colonialismo, imperialismo y desarrollo capitalista desigual (Hart, 2002). Innes y Booher siguen a Ostrom (1990) que tiene presunciones similares, de las instituciones como entidades discretas y espacialmente desconectadas que viajan solas por un camino evolutivo hacia la perfección o el fracaso.

¹¹ Los nombres de todas las personas han sido cambiados por seudónimos para este artículo.

¹² Mis informantes mismos usaron la palabra “obsequiar,” que significa dar un regalo como símbolo de apreciación o reconocimiento.

¹³ La ley 12/90 expropió dos fracciones de tierra, el lote n° 2925, registrado a nombre del Sr. Alfredo Stroessner Matiauda y el lote n°2771, registrado a nombre del Sr. Mario Abdo Benítez.

¹⁴ Según la Constitución Nacional de 1992, las expropiaciones se darán solamente en casos de “utilidad pública o interés social” y deben estar respaldadas por ley o, en caso de grandes latifundios, destinados para la reforma agraria.

¹⁵ Por ejemplo, la Constitución prohíbe el uso del espacio público para beneficios privados.

¹⁶ El Plan de 30 días, llevado a cabo en junio del 2013 me ayudó a esclarecer la lógica de formalización de la Municipalidad cuando se dieron una serie de visitas a mesiteros para ejecutar los códigos municipales. Estas dinámicas generalmente no eran visibles para mí.

¹⁷ La expropiación original, autorizada por ley 12/90 expropió las 9 hectáreas en nombre del interés social. Batallas posteriores sobre el significado práctico de “interés social” llevaron a una ampliación de la ley, así se promulgó la ley 533/95, cuyo tercer artículo hablaba de la reubicación de los mesiteros como el objetivo principal. La administración municipal en conjunto con la junta municipal aprobaron resoluciones a los mismos efectos. Posteriormente, la Municipalidad cuestionó la constitucionalidad del tercer artículo de la ley 533/95, alegando que el requerimiento de utilizar la totalidad de las 9 hectáreas para la reubicación de los mesiteros contravenía a la “autonomía municipal” en materia de desarrollo urbano, establecida por la Constitución. En respuesta a esto, los mesiteros organizaron protestas masivas y ocuparon las 9 hectáreas. El Parlamento conformó una comisión especial para mediar el conflicto. La comisión logró la firma de un acuerdo entre el Intendente, Javier Zacarías Irún y algunas, no todas, las asociaciones de mesiteros. El acuerdo estipulaba que la Municipalidad reubicaría a la mayoría de los mesiteros en las 9 hectáreas en un shopping que abastecería a compradores minoristas de mayor nivel.

¹⁸ De forma similar operan los esporádicos programas de ayuda comunitaria organizados por la administración municipal de Ciudad del Este en los barrios pobres peri-urbanos, que

implican “solidaridad sin obligación... formas de obligación reconocidas por el gobierno municipal [que] nunca se convierten en derechos” (Schuster, 2012: 128).

¹⁹ El sistema de justicia en Paraguay es ampliamente percibido como politizado y corrupto. Un informe financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) sugiere que hay un consenso sobre la justicia como “el elemento más corrupto de las entidades anti-corrupción claves” (Cohen, 2004).

²⁰ El régimen de Stroessner se desarrolló casi enteramente bajo “estado de sitio,” o sea el Estado se otorgaba a sí mismo poderes excepcionales para operar. El estado de sitio se levantaba ritualmente cada cinco años para simular elecciones.

Bibliografía

- Abinzano R (2005) El contrabando no es delito para quienes viven en la frontera. *El Territorio* (Posadas, Argentina), 4 December, Available at: <http://www.aporrea.org/tecno/n58772.html> (accessed 3 February 2014).
- Aguiar JCG (2010) Stretching the border: Smuggling practices and the control of illegality in South America. Global Consortium on Security Transformation, No. 6. Available at: http://www.academia.edu/922765/Stretching_the_Border_Smuggling_Practices_and_the_Control_of_Illegality_in_South_America
- Aguiar JCG (2012) Cities on edge: Smuggling and neoliberal policies at the Iguazú triangle. *Singapore Journal of Tropical Geography* 33(2): 171–183.
- Anjaria JS (2006) Street hawkers and public space in Mumbai. *Economic and Political Weekly* 41(21): 2140–2146.
- Bayat A (1997) *Street Politics: Poor People’s Movements in Iran*. New York: Columbia University Press.
- Béliveau VG and Montenegro S (2010) *La triple frontera: Dinámicas culturales y procesos transnacionales*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Brenner N, Jessop B, Jones M, et al. (2008) *State/Space: A Reader*. New York: Wiley.
- Bromley DW (2009) Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady. *Land Use Policy* 26(1): 20–27.
- Brown R (2009) The Tri-Border area: A profile of the largest illicit economy in the Western Hemisphere. Financial Transparency Coalition. Available at: <http://financialtransparency.org/news/the-tri-border-area-a-profile-of-the-largest-illicit-economy-in-the-western-hemisphere/> (accessed 20 December 2014).
- Caldeira TPDR (2001) *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Cohen D (2004) An assessment of corruption in Paraguay. Americas’ Accountability Anti-Corruption Project USAID. Available at: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADC661.pdf
- Comaroff J and Comaroff JL (2011) *Theory from the South: Or, How Euro-America Is Evolving toward Africa*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- Crossa V (2009) Resisting the entrepreneurial city: Street vendors’ struggle in Mexico City’s historic center. *International Journal of Urban and Regional Research* 33(1): 43–63.
- De Soto H (2000) *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, 1st edn. New York: Basic Books.

-
- Devlin RT (2011) “An area that governs itself”: Informality, uncertainty and the management of street vending in New York City. *Planning Theory* 10(1): 53–65.
- Fischer F and Forester J (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press Books.
- Flyvbjerg B (1998) *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Flyvbjerg B (2006) Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry* 12(2): 219–245.
- Flyvbjerg B and Richardson T (2002) Planning and Foucault: In search of the dark side of planning theory. In: Allmendinger P and Tewdwr-Jones M (eds) *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London; New York: Routledge, 44–62.
- Galiani S and Schargrodsky E (2010) Property rights for the poor: Effects of land titling. *Journal of Public Economics* 94(9): 700–729.
- Gilbert A (2002) On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: What difference does legal title make? *International Planning and Development Review* 24(1): 1–19.
- Gilbert A (2012) De Soto’s The Mystery of Capital: Reflections on the book’s public impact. *International Development Planning Review* 34(3): V–XVIII.
- González Vera R (2013) Fuerzas de seguridad del Estado son aliadas de grupos mafiosos. Edición impresa. *ABC Color*, (Ciudad del Este, Paraguay), 20 July. Available at: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/fuerzas-de-seguridad-del-estado-son-aliadas-de-grupos-mafiosos-597743.html> (accessed 3 November 2014).
- Habitat UN (2001) *Cities in a globalizing world: Global report on human settlements 2001*. London: United Nations-Habitat. Available at: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Cities_in_a_globalizing_world_2001.pdf
- Hall P (1988) *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design since 1880*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Haraway DJ (1988) Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective. *Feminist Studies* 14(3): 575–599.
- Hart G (2002) Geography and development: Development/s beyond neoliberalism? Power, culture, political economy. *Progress in Human Geography* 26(6): 812–822.
- Healey P (2003) Collaborative planning in perspective. *Planning Theory* 2(2): 101–123.
- Hetherington K (2011) *Guerrilla Auditors: The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay*. Durham, NC: Duke University Press.
- Hetherington K (2014) Waiting for the surveyor: Development promises and the temporality of infrastructure. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 19(2): 195–211.
- Hillier J (2003) Agonizing over consensus: Why Habermasian ideals cannot be “Real.” *Planning Theory* 2(1): 37–59.
- Holcombe RG (2013) Planning and the invisible hand: Allies or adversaries? *Planning Theory* 12(2): 199–210.
- Holston J (1998) Spaces of insurgent citizenship. In: Sandercock L (ed.) *Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History*. Berkeley, CA: University of California Press, 37–56.
- Holston J (2008) *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

-
- Innes JE and Booher DE (1999) Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association* 65(4): 412–423.
- Kingwill R, Cousins B, Cousins T, et al. (2006) *Mysteries and Myths: De Soto, Property and Poverty in South Africa*. International Institute for Environment and Development, Available at: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/6034> (accessed 19 June 2015).
- Lai LW-C (2005) Neo-institutional economics and planning theory. *Planning Theory* 4(1): 7–19.
- Marsteintredet L, Llanos M and Nolte D (2013) Paraguay and the politics of impeachment. *Journal of Democracy* 24(4): 110–123.
- Masi F (2006) *Paraguay: los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta*. Asunción: Cadep. Available at: <http://www.cadep.org.py/uploads/2012/03/vaivenespoliticacomercial.pdf> (accessed 30 January 2014).
- Mathews G and Ribeiro GL (eds) (2012) *Globalization from below: The World's Other Economy*. London: Routledge.
- Mbembe A (2004) Writing the world from an African metropolis. *Public Culture* 16(3): 347–372.
- Mitchell T (2002) *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*. 1st edn. Berkeley, CA: University of California Press.
- Neuwirth R (2004) *Shadow Cities: A Billion Squatters, a New Urban World*. 1st edn. New York: Routledge.
- Newman S (2011) Postanarchism and space: Revolutionary fantasies and autonomous zones. *Planning Theory* 10(4): 344–365.
- Ong A (2011) Introduction: Worlding cities, or the art of being global. In: Roy A and Ong A (eds) *Worlding Cities*. Oxford: Wiley-Blackwell, 1–26.
- Ostrom E (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Penner R (2006) *Segundo informe sobre el comercio de productos informáticos en Ciudad del Este*. Asuncion, Paraguay: Vende & USAID.
- Pieterse E (2013) Grasping the unknowable: Coming to grips with African urbanisms. In: Simone A and Pieterse E (eds) *Rogue Urbanism: Emergent African Cities*. Cape Town, South Africa: University of Cape Town. pp 19–35.
- Portes A, Castells M and Benton LA (1989) *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Purcell M (2009) Resisting neoliberalization: Communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning Theory* 8(2): 140–165.
- Rabossi F (2008) *En las calles de Ciudad del Este: Una etnografía del comercio de frontera*. Asuncion, Paraguay: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica-CEADUC.
- Rankin KN (2010) Reflexivity and post-colonial critique: Toward an ethics of accountability in planning praxis. *Planning Theory* 9(3): 181–199.
- Robinson J (2002) Global and world cities: A view from off the map. *International Journal of Urban and Regional Research* 26(3): 531–554.
- Robinson J (2006) *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*. London: Routledge.
- Roy A (2002) *City Requiem, Calcutta: Gender and the Politics of Poverty*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

-
- Roy A (2009) Why India cannot plan its cities: Informality, insurgence and the idiom of urbanization. *Planning Theory* 8(1): 76–87.
- Roy A and Ong A (2012) *Worlding Cities: Asian Experiments and the Art of Being Global*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Ruiz Díaz F (2011) *La política comercial del Paraguay en el proceso de integración en el Mercosur: Desvíos del AEC y costos de la protección*. Asuncion, Paraguay: Centro de Análisis y Difusion de la Economía Paraguaya.
- Sandercock L (2003) Out of the closet: The importance of stories and storytelling in planning practice. *Planning Theory & Practice* 4(1): 11–28.
- Santos BDS (2007) *Another Knowledge Is Possible: Beyond Northern Epistemologies*. London: Verso.
- Schuster CE (2012) *Social collateral: Microcredit development and the politics of interdependency in Paraguay*. The University of Chicago. Available at: <http://gradworks.umi.com/35/26/3526964.html> (accessed 12 August 2014).
- Scott JC (1998) *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Binghamton, NY: Yale University Press.
- Setrini G (2012) Paraguay's impeached democracy. *Project Syndicate*. Available at: <http://www.project-syndicate.org/commentary/paraguay-s-impeached-democracy/english> (accessed 30 January 2014).
- Simone A (2001) On the worlding of African cities. *African Studies Review* 44(2): 15–41.
- Smith D (1987) *The Everyday World as Problematic: A Feminist Sociology*. Toronto, ON, Canada: University of Toronto Press.
- Steimberg R (2013) Ciudad de Este se quedó en el tiempo. *Riste Recargado*. Available at: <http://risterecargado.blogspot.com/2013/10/ciudad-del-este-se-queda-en-el-tiempo.html> (accessed 17 February 2015).
- Swanson K (2007) Revanchist urbanism heads south: The regulation of indigenous beggars and street vendors in Ecuador. *Antipode* 39(4): 708–728.
- Throgmorton JA (1996) *Planning as Persuasive Storytelling: The Rhetorical Construction of Chicago's Electric Future*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Throgmorton JA (2003) Planning as persuasive storytelling in a global-scale web of relationships. *Planning Theory* 2(2): 125–151.
- Vasudevan A (2014) The makeshift city: Towards a global geography of squatting. *Progress in Human Geography* 24(4): 907–913.
- Ward PM (2010) *Colonias and Public Policy in Texas and Mexico: Urbanization by Stealth*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Watson V (2002) The usefulness of normative planning theories in the context of Sub-Saharan Africa. *Planning Theory* 1(1): 27–52.
- Watson V (2006) Deep difference: Diversity, planning and ethics. *Planning Theory* 5(1): 31–50.
- Watson V (2013) Planning and the “stubborn realities” of global south-east cities: Some emerging ideas. *Planning Theory* 12(1): 81–100.
- World Development Indicators (2014) World Bank. Available at: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>
- Yatmo YA (2008) Street vendors as “out of place” urban elements. *Journal of Urban Design* 13(3): 387–402.
- Yiftachel O (2006) Re-engaging planning theory? Towards “South-Eastern” perspectives. *Planning Theory* 5(3): 211–222.

-
- Yiftachel O (2009a) Critical theory and “gray space”: Mobilization of the colonized. *City* 13(2–3): 246–263.
- Yiftachel O (2009b) Theoretical notes on “gray cities”: The coming of urban apartheid? *Planning Theory* 8(1): 88–100.
- Yiftachel O and Huxley M (2000) Debating dominance and relevance: Notes on the “communicative turn” in planning theory. *International Journal of Urban and Regional Research* 24(4): 907–913.