



**UNIVERSIDAD FEDERAL DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
(UNILA)
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA, SOCIEDAD Y POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS GRADUACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y
DESARROLLO (PPGPPD)**

**CAPACIDADES ESTATALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS:
ESTUDIO DE CASO EN LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS DE PARAGUAY**

DIANA JAZMIN BRITZ COHENE

DISERTACIÓN

Foz de Iguazú
2025



**UNIVERSIDAD FEDERAL DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA, SOCIEDAD Y POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS GRADUACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y
DESARROLLO (PPGPPD)**

**CAPACIDADES ESTATALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS:
ESTUDIO DE CASO EN LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS DE PARAGUAY**

DIANA JAZMIN BRITZ COHENE

Disertación presentada al Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, como requisito parcial a la obtención del título de magíster en Políticas Públicas y Desarrollo.

Orientadora: Prof. Dra. Silvia Aparecida Zimmermann

Foz de Iguazú
2025

DIANA JAZMIN BRITZ COHENE

**CAPACIDADES ESTATALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS:
ESTUDIO DE CASO EN LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS DE PARAGUAY**

Disertación presentada al Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, como requisito parcial a la obtención del título de magíster en Políticas Públicas y Desarrollo.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Dra. Silvia Aparecida Zimmermann
UFRRJ

Prof. Dra. Biancca Scarpeline de Castro
(UFRRJ)

Prof. Dra. Cátia Grisa
(UFRGS)

Prof. Dra. María Alejandra Nicolás
(UNILA)

Foz de Iguazú, 18 de septiembre de 2025.

Dedico este trabajo a mis tías Mercedes (*in memoriam*) y Elisa, mis mamás *guasu* en las adversidades y en las victorias; también a Tom (*in memoriam*), mi compañero de cuatro patas, que me acompañó durante 16 años, y me esperó aun cuando mi regreso no era seguro.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - CENTRAL

C678c

Cohene, Diana Jazmin Brites.

Capacidades estatales y políticas públicas: estudio de caso en los principales municipios de Paraguay / Diana Jazmin Brites Cohene. - Foz do Iguaçu, 2025.

177 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-americano de Economia, Sociedade e Política, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Sílvia Aparecida Zimmermann.

1. Políticas públicas - Municípios - Paraguai. 2. Segurança alimentar - Nutrição. 3. Soberania alimentar. I. Zimmermann, Sílvia Aparecida. II. Título.

CDU 35.077(893)

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, agradezco a Dios por la oportunidad de continuar la carrera académica y por el soporte que me brindó para poder llegar hasta el final.

Agradezco a mi orientadora, la profesora Silvia, quien me impulsó y ayudó a seguir con la maestría. Gracias por motivarme, apostando y creyendo en mi capacidad.

Gracias a mis padres por apoyarme en esta decisión y por alegrarse conmigo, estando para mí siempre que necesité. Gracias, a mi compañero de vida, Rafa, por impulsarme a seguir a pesar de mis dudas. Gracias a mi familia por ser mi refugio antes y durante la maestría, especialmente antes, cuando mis lágrimas reflejaban el desespero de querer conseguirlo. Y gracias a Alu, mi compañerita de cuatro patas, quien me acompañó en cada madrugada y en los largos días de escritura, haciendo honor al legado de Tom.

Gracias a mis amigos Arami y Jorge, que me brindaron apoyo durante el trabajo de campo en Asunción.

Agradezco a las profesoras Silvia, Alejandra y Biancca por proporcionarme el primer acercamiento a campo en Encarnación en 2023, y por permitirme ser parte del proyecto de investigación. Muchas gracias a las tres, y también a la profesora Cátia, por aceptar componer esta banca junto con ellas, sus pareceres contribuyen enormemente no solo en este trabajo, sino también en mi trayectoria académica y profesional. Las admiro siempre.

Gracias a todos los que se preocuparon en ayudarme con los contactos para las entrevistas, especialmente a Norma, Jhonatan y Rafael; y también a los funcionarios entrevistados que accedieron a ella, a pesar del contexto de intervención en los casos de Asunción y Ciudad del Este.

Agradezco también a mis compañeros del programa, quienes me brindaron semestres de estudio, risas y recuerdos que confortan el corazón.

Muchas gracias a los profesores del programa por su acompañamiento y guía en cada duda durante este tiempo. También al programa de posgrado, que mediante las llamadas N° 21/2023/PPGPPD; 22/2023/PPGPPD; 17/2024/PPGPPD; 19/2024/PPGPPD, que me posibilitaron de participar en los eventos de São Paulo, Brasilia y Rio de Janeiro para presentar los trabajos relacionados a esta investigación.

Finalmente, agradezco a CAPES, por la beca DS-CAPES (PPGPPD N° 16/2023) que me permitió sobrellevar toda la responsabilidad que implica la maestría, pudiendo brindar lo mejor de mi rendimiento como estudiante de maestría.

Ro'atama hágui tesaráietépe
Peteî ko'ême roñeñanduka
Ñehenduro hina guyriry oikóva
Ndaja'ei voi jaikovétaha
Emiliano R. Fernández

Cuando estábamos por caer en el olvido
Un amanecer nos hicimos sentir
Escuchando el estruendoso ruido que había
Era impensable que pudiésemos sobrevivir
Emiliano R. Fernández

RESUMEN

Esta disertación analiza las capacidades estatales y las políticas públicas de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) en los principales municipios de Paraguay (Asunción, Encarnación y Ciudad del Este). Partiendo de una pesquisa previa de Ciudad del Este, sobre el mapeamiento de las políticas públicas de SSAN implementadas por la institución local, el estudio amplía el universo de investigación a dos municipios más e incluye la discusión de las capacidades estatales técnico-administrativas y político-relacionales (recursos humanos, financieros y tecnológicos; mecanismos de interacción de las burocracias del ejecutivo con el sistema político-representativo; alianzas políticas entre partidos y coaliciones) en cada municipalidad. Así, el objetivo general busca identificar las capacidades estatales técnico-administrativas y político-relacionales existentes para la implementación de políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en los municipios de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación. Para tanto, se siguen específicamente: i) Describir las principales teorías que nortean la investigación, además de la legislación vigente del país en el ámbito de la descentralización, capacidades estatales y burocracia; ii) Exponer el contexto de cada municipio seleccionado en la investigación y esquematizar la estructura político-administrativa de cada uno de ellos y sus respectivas dependencias responsables de las políticas públicas de SSAN; iii) Identificar y analizar las políticas públicas de SSAN ejecutadas entre 2021-2026 en cada municipio estudiado e identificar las capacidades estatales existentes (o no) en su implementación, así como su interacción con los demás niveles de gobierno. La metodología adoptada es de abordaje cualitativo, con revisión bibliográfica, documental, además de investigación en los sitios web y redes sociales oficiales de cada municipio, así mismo se utilizó la aplicación de entrevistas a funcionarios públicos de cada gobierno local a partir de una guía semiestructurada, derivada de una investigación previa sobre capacidades estatales en municipios fronterizos. Los resultados apuntan a varias políticas públicas implementadas en los municipios en las áreas social, ambiental, productiva, derechos de los niños, mujeres y tercera edad, recursos humanos y mercados. Sobre capacidades estatales, se registraron varias categorías de vínculo laboral y de concepto de remuneración; para los recursos financieros y tecnológicos, en los tres municipios cuentan con lo básico, como infraestructura administrativa adecuada, algunos presupuestos anuales y capacitación constante, pero muchos casos, no es suficiente. La dinámica de interacción de los funcionarios con el ejecutivo municipal existe en las tres instituciones, y de las mismas con el ejecutivo central, donde también se existen trabajos en conjunto del mismo con otros partidos políticos, pero que en muchas ocasiones no es bien visto y por lo que los funcionarios son monitoreados e instalados a dar apoyo a la administración de turno.

Palabras clave: Paraguay. Municipios. Capacidades estatales. Políticas públicas. Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

RESUMO

Esta dissertação analisa as capacidades estatais e as políticas públicas de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) nos principais municípios do Paraguai (Assunção, Encarnación e Ciudad del Este). Partindo de uma pesquisa prévia em Ciudad del Este sobre o mapeamento das políticas públicas de SSAN implementadas pela instituição local, o estudo amplia o universo de investigação para mais dois municípios e inclui a discussão das capacidades técnicas-administrativas e político-relacionais do Estado (recursos humanos, financeiros e tecnológicos; mecanismos de interação das burocracias do executivo com o sistema político-representativo; alianças políticas entre partidos e coalizões) em cada município. Assim, o objetivo geral busca identificar as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais do Estado existentes para a implementação de políticas públicas de soberania e segurança alimentar e nutricional nos municípios de Assunção, Ciudad del Este e Encarnación. Para tanto, segue-se especificamente: i) Descrever as principais teorias que orientam a pesquisa, além da legislação vigente no país no âmbito da descentralização, capacidades estatais e burocracia; ii) Expor o contexto de cada município selecionado na pesquisa e esquematizar a estrutura político-administrativa de cada um deles e suas respectivas dependências responsáveis pelas políticas públicas da SSAN; iii) Identificar e analisar as políticas públicas da SSAN executadas entre 2021 e 2026 em cada município estudado e identificar as capacidades estatais existentes (ou inexistentes) na sua implementação, bem como a sua interação com os outros níveis de governo. A metodologia adotada é de abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica, documental, além de pesquisa nos sites e redes sociais oficiais de cada município. Também foram utilizadas entrevistas com funcionários públicos de cada governo local a partir de um guia semiestruturado, derivado de uma pesquisa prévia sobre as capacidades estatais em municípios fronteiriços. Os resultados apontam para várias políticas públicas implementadas nos municípios nas áreas social, ambiental, produtiva, direitos das crianças, mulheres e idosos, recursos humanos e mercados. Sobre as capacidades estatais, foram registradas várias categorias de vínculo trabalhista e conceito de remuneração; para os recursos financeiros e tecnológicos, os três municípios contam com o básico, como infraestrutura administrativa adequada, alguns orçamentos anuais e treinamento constante, mas em muitos casos, isso é insuficiente. A dinâmica de interação dos funcionários com o executivo municipal existe nas três instituições, assim como entre estas e o executivo central, onde também há trabalhos conjuntos com outros partidos políticos, mas que, em muitas ocasiões, não são bem vistos e, por isso, os funcionários são monitorados e obrigados a apoiar o governo em exercício.

Palavras-chave: Paraguai. Municípios. Capacidades estatais. Políticas públicas. Soberania e segurança alimentar e nutricional.

ABSTRACT

This dissertation analyzes state capacities and public policies on Food and Nutritional Sovereignty and Security (SSAN) in Paraguay's main municipalities (Asunción, Encarnación, and Ciudad del Este). Based on previous research in Ciudad del Este on the mapping of FNS public policies implemented by the local institution, the study expands the scope of investigation to two more municipalities and includes a discussion of the technical-administrative and political-relational capacities of the state (human, financial, and technological resources; mechanisms for interaction between the executive branch bureaucracies and the political-representative system; political alliances between parties and coalitions) in each municipality. Thus, the overall objective is to identify the existing technical-administrative and political-relational capacities of the State for the implementation of public policies on food and nutritional sovereignty and security in the municipalities of Asunción, Ciudad del Este, and Encarnación. To this end, the following specific objectives are pursued: i) Describe the main theories that guide the research, in addition to the country's current legislation on decentralization, state capacities, and bureaucracy; ii) Present the context of each municipality selected in the research and outline the political-administrative structure of each one and their respective agencies responsible for SSAN public policies; iii) Identify and analyze the SSAN public policies implemented between 2021 and 2026 in each municipality studied and identify the existing (or non-existent) state capacities for their implementation, as well as their interaction with other levels of government. The methodology adopted is qualitative, with a review of the literature and documentation, as well as research on the official websites and social networks of each municipality. Interviews with civil servants from each local government were also used, based on a semi-structured guide derived from previous research on state capacities in border municipalities. The results point to several public policies implemented in the municipalities in the areas of social, environmental, productive, children's, women's and elderly rights, human resources, and markets. Regarding state capacities, several categories of employment relationships and remuneration concepts were recorded. In terms of financial and technological resources, the three municipalities have the basics, such as adequate administrative infrastructure, some annual budgets, and ongoing training, but in many cases, this is insufficient. The dynamic of interaction between employees and municipal executives exists in all three institutions, as well as between these institutions and the central executive, where there is also joint work with other political parties. However, on many occasions, this is not well regarded, and therefore employees are monitored and required to support the government in power.

Key words: Paraguay. Municipalities. State capacities. Public policies. Food and nutritional sovereignty and security.

MBYKYKUE

Ko kuatia ohesa'yijio capacidades estatales ha ñemomba'e tavayguáva Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutrición umi municipio principal Paraguay-pe (Asunción, Encarnación, ha Ciudad del Este). Oñemopu'ãvo estudio oñemotenondéva Ciudad del Este-pe, omopyendáva mapeo ñemomba'e tavayguáva omboguatáva tavaygua'atyha, estudio ombotuichave alcance investigación mokõi municipio adicional ha oike ñomongeta capacidades técnico-administrativa ha política-relacional estatal (recurso humano, financiero, ha tecnológico; mecanismos de interacción burocracia ejecutiva ha sistema político-representante; alianza política partido ha coalición) ary peteĩteĩ municipio-pe. Péicha objetivo general oheka ohechakuaa capacidades técnica-administrativa ha política-relacional estatal oĩva omoañetévo política pública soberanía ha seguridad hi'upyrã ha nutricional municipio Asunción, Ciudad del Este, ha Encarnación, ha ohesa'yijio interacción orekóva política pública municipal ndive. Upevarã oñembohováí específicamente ko'ã mba'e: i) Omombe'u haguã umi teoría principal oisãmbyhýva investigación, ha avei tetã léi ko'ágãgua descentralización rehegua, capacidad estatal ha burocracia rehegua; ii) Oikuaauka contexto peteĩteĩ municipio ojeporavóva investigación-pe ha omombe'u estructura política-administrativa peteĩteĩ municipio ha umi departamento orekóva responsabilidad política pública SSAN-pe; iii) Ojejapóta encuesta umi política pública SSAN ojejapóva 2021-2026 mbytépe peteĩteĩ municipio oñeestudiávape ha ohechakuaa umi capacidad estatal oĩva (térã nahániri) oñemboguata jave, avei ojoajúvo ambue nivel de gobierno ndive. Ko metodología ojeadoptáva ha'e peteĩ enfoque cualitativo, orekóva revisión bibliográfica ha documental, avei investigación umi sitio ha redes sociales oficiales cada municipio-pe. Avei roiporu entrevista umi funcionario público cada gobierno local oñemopyendáva cuestionario semiestructurado, osëva investigación oñemotenondéva capacidad estatal municipio fronterizo-pe. Umi resultado ohechauka heta política pública oñemboguatáva municipio-kuérape umi área social, ambiental, productiva, derecho infantil, kuña ha tercera edad, recurso humano ha mercado-pe. Capacidad estatal rehegua, ojeregistra opáichagua categoría relación laboral ha concepto remuneración rehegua; recurso financiero ha tecnológico rehegua, mbohapyve municipio oguereko umi mba'e básico, ha katu heta jey ndaha'éi suficiente. Dinámica interacción orekóva funcionario ha poder ejecutivo municipal oime mbohapy institución-pe, avei ha'ekuéra ha poder ejecutivo central. Oĩ avei tembiapo joaju Poder Ejecutivo ha ambue partido político, pero péva heta jey oñembohory, ogueraháva umi funcionario ojesareko ha oñenombra oipytyvõ haguã administración ko'ágãguáva.

Ñe'ẽ apyte: Paraguay. Tavaygua'atyhakuéra. Estado capacidad-kuéra rehegua. Ñemomba'e Tavayguáva. Soberanía ha Seguridad Tembi'u ha Nutricional rehegua.

LISTA DE ILUSTRACIONES

Figura 01 — Mapa de la República del Paraguay, departamentos y municipios	18
Figura 02 — Niveles del concepto de capacidad estatal según Gomide, Pereira y Machado (2017) y la variable añadida en Grisa (2024); Zimmermann, Grisa y Aranha (2024), con destaque para aquellos escogidos para este estudio	28
Figura 03 — Gráfico de número y modalidad de las entrevistas por municipio	30
Figura 04 — Ciclo de Políticas Públicas	54
Figura 05 — Evolución del concepto de Seguridad Alimentaria	57
Figura 06 — Departamentos de Paraguay y su población.....	59
Figura 07 — Desagregación de la incidencia (H) del IPM por departamento	61
Figura 08 — Línea de tiempo de las normativas que rigen las contrataciones de la función pública en Paraguay	69
Figura 09 — Políticas públicas de SSAN en Paraguay entre 2003-2020	73
Figura 10 — Paraguay y la localización de los tres municipios del estudio	79
Figura 11 — Distribución de la población de Asunción por barrios	80
Figura 12 — Distribución de la población del departamento de Itapúa, por distrito	82
Figura 13 — Barrios de la ciudad de Encarnación.....	84
Figura 14 — Departamento de Alto Paraná, población por distrito	86
Figura 15 — Mapa de los barrios de Ciudad del Este.....	87
Figura 16 — Jornada de trabajo en la Municipalidad de CDE	89
Figura 17 — Líneas de tiempo de las administraciones municipales de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación	93
Figura 18 — Lista de beneficiarios de la Vaca Mecánica.....	97
Figura 19 — Fotografías de la Vaca Mecánica	98
Figura 20 — Fotografía de uno de los casos de éxito del curso de gastronomía de la Secretaría de la Mujer.....	101
Figura 21 — Fotografía de los funcionarios de gestión ambiental haciendo los contenedores de las composteras	101
Figura 22 — Dependencias municipales de Ciudad del Este y sus Políticas de SSAN ..	103
Figura 23 — Dependencias municipales de Encarnación y sus Políticas de SSAN	111
Figura 24 — Plano del Mercado Central de Abasto de Asunción	113
Figura 25 — Muestra de aduana analizada en el laboratorio de Defensa al Consumidor de Asunción.....	115
Figura 26 — Dependencias municipales de Asunción y sus Políticas de SSAN	117
Figura 27 — Escala salarial de Asunción según la Resolución Municipal N° 81/2022 ...	123
Figura 28 — Gráfico comparativo de funcionarios según relación de dependencia en los tres municipios.....	124
Figura 29 — Recursos Financieros y Tecnológicos Disponibles en los tres municipios .	125

LISTA DE CUADROS

Cuadro 01 — Registro de las entrevistas y perfil de los entrevistados	31
Cuadro 02 — Dimensiones e indicadores del concepto de capacidad estatal por Gomide, Pereira y Machado (2017)	48
Cuadro 03 — Compilación de las teorías de capacidad estatal analizadas.....	51
Cuadro 04 — Marco normativo de la obligatoriedad de concursos públicos en Paraguay	65
Cuadro 05 — Políticas Públicas de SSAN en la municipalidad de Ciudad del Este	75
Cuadro 06 — Relación de dependencia laboral y concepto de remuneración en los municipios.....	120

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ALACIP	Congreso Latinoamericano de Ciencia Política
ANDE	Administración Nacional de Energía Eléctrica
BCP	Banco Central del Paraguay
CAPES	Coordinación de Formación Profesional
CDAIF	Centro Diurno de Atención Integral y Formación
CDE	Ciudad del Este
CEN	Censo Económico Nacional
CEP	Comités de Ética en Pesquisa
CGR	Contraloría General de la República
CODENI	Consejería por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente
CONADE	Consejo Nacional para la Descentralización del Estado
CONEP	Comisión Nacional Ética en Pesquisa
CPFH	Central de Productores y Feriantes Hortigranjeros
DAMA	Dirección de Abastecimiento Municipal de Asunción
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo
DHAA	Derecho Humano a la Alimentación Adecuada
DINAVISA	Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria
EBY	Entidad Binacional Yacyretá
ENPSSAN	Encuentro Nacional de Pesquisa en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
FONAE	Fondo Nacional de Alimentación Escolar
GS	Guaraníes
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDM	Instituto de Desarrollo Municipal
INAN	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPS	Instituto de Previsión Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
KG	Kilogramos
KM ²	Kilómetros cuadrados

LOM	Ley Orgánica Municipal
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCDE	Municipalidad de Ciudad del Este
MOF	Manual de Organización y Funciones
ONG	Organización No Gubernamental
OPACI	Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal
PLANAL	Plan Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
PLURD	Planeamiento Urbano Regional y Demografía
PPGPPD	Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo
PUAIP	Portal Unificado de Acceso a la Información Pública
PUEP	Portal Único de Empleo Público
SEDECO	Secretaría Nacional de Defensa al Consumidor
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SENATUR	Secretaría Nacional de Turismo
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia
SSAN	Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional
TCC	Trabajo de Conclusión de Curso
UNILA	Universidad Federal de la Integración Latinoamericana
USD	Dólar Estadounidense

ÍNDICE

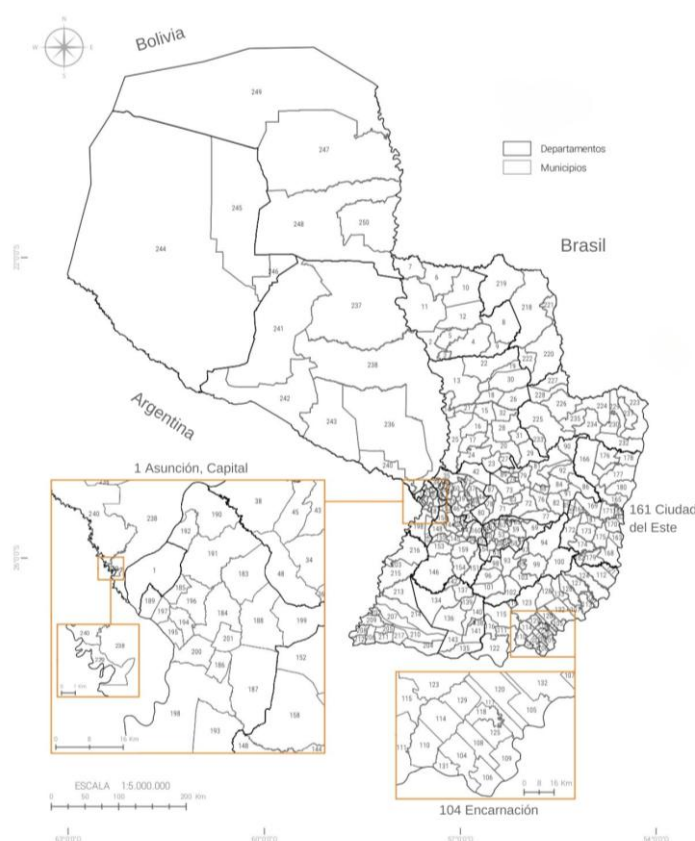
1 INTRODUCCIÓN	18
1.2 PROBLEMA	24
1.3 HIPÓTESIS	24
1.4 OBJETIVO(S).....	25
1.4.1 Objetivo General.....	25
1.4.2 Objetivos Específicos	25
1.5 METODOLOGÍA.....	26
1.6 PRESENTACIÓN DE LA DISERTACIÓN	43
2 CAPACIDADES ESTATALES Y LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	44
2.1 LAS CAPACIDADES ESTATALES — HISTÓRICO Y CONCEPTOS.....	44
2.1.1 Implementación de Políticas Públicas	53
2.1.2 Soberanía y Seguridad Alimentaria	55
2.2 CONTEXTUALIZACIÓN, ESTRUCTURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE SSAN DEL PARAGUAY	58
2.2.1 Paraguay y sus Municipios en el ámbito político-administrativo	61
2.2.2 Políticas Públicas de SSAN en Paraguay.....	72
3 PRINCIPALES MUNICIPIOS DEL PARAGUAY: ASUNCIÓN, ENCARNACIÓN Y CIUDAD DEL ESTE.....	78
3.1 ASUNCIÓN	79
3.2 ENCARNACIÓN — ITAPÚA	82
3.3 CIUDAD DEL ESTE — ALTO PARANÁ.....	85
3.4 HISTÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LOS TRES MUNICIPIOS	89
4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SSAN Y SUS CAPACIDADES ESTATALES EN ASUNCIÓN, ENCARNACIÓN Y CIUDAD DEL ESTE	94
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SSAN Y SUS DEPENDENCIAS	94
4.1.1 Políticas Públicas de SSAN en CDE	94
4.1.2 Políticas Públicas de SSAN en Encarnación	104
4.1.3 Políticas Públicas de SSAN en Asunción	111
4.2 RECURSOS HUMANOS, FINANCIEROS Y TECNOLÓGICOS DISPONIBLES ...	118
4.2.2 Burocracia y Recursos Humanos según Relación Laboral.....	118
4.2.2 Recursos Financieros y Tecnológicos Disponibles.....	124
4.3 ANÁLISIS SOBRE LAS ALIANZAS ENTRE PARTIDOS Y LOS MECANISMOS DE INTERACCIÓN DE LAS BUROCRACIAS DEL EJECUTIVO.....	127
5 CONSIDERACIONES FINALES.....	131
REFERENCIAS	134

ANEXO	147
ANEXO A — GUÍA SEMIESTRUCTURADA PARA LAS ENTREVISTAS.....	147
ANEXO B — COMPROBANTE DE SOLICITUD DE INFORMACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN VÍA PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	148
ANEXO C — COMPROBANTE DE SOLICITUD DE INFORMACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN VÍA E-MAIL Y NOTA ADJUNTA	149
ANEXO D — COMPROBANTE DE SOLICITUD DE INFORMACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE VÍA PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	149
ANEXO E — COMPROBANTE DE SOLICITUD DE INFORMACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE VÍA NOTA FÍSICA POR LA OFICINA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	151
ANEXO F — COMPROBANTE DE SOLICITUD DE INFORMACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN VÍA PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	153
ANEXO G — FORMULARIO REQUERIDO EN LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN PARA LA SOLICITUD DE INFORMACIONES PÚBLICAS VÍA NOTA.....	154
ANEXO H — NOTA DE RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN VÍA E-MAIL	156
ANEXO I — MEMORÁNDUM DE RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE VÍA PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	158
ANEXO J — RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN VÍA PUAIP	160
ANEXO K — MEMORÁNDUM ADJUNTO A LA RESPUESTA DE ASUNCIÓN VÍA PUAIP	162
ANEXO L — ORGANIGRAMA 2025 DE LA DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN CIUDADANA DE ASUNCIÓN, PROPORCIONADO EN LA ENTREVISTA	167
ANEXO M — ORGANIGRAMA 2025 DE LA DIRECCIÓN DE DEFENSA AL CONSUMIDOR DE ASUNCIÓN, PROPORCIONADO EN LA ENTREVISTA.....	168
ANEXO N — ORGANIGRAMA 2025 DE LA DIRECCIÓN DE ABASTECIMIENTO MUNICIPAL DE ASUNCIÓN, PROPORCIONADO EN LA ENTREVISTA.....	170
ANEXO O — SOLICITUD Y RESPUESTA DE ENTREVISTA CON EL DIRECTOR DE EDUCACIÓN DE ENCARNACIÓN VÍA E-MAIL.....	171
ANEXO P — NOTA DE SOLICITUD DE ENTREVISTA RECIBIDA POR LA DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN DE CIUDAD DEL ESTE.....	172
ANEXO Q — ORGANIGRAMA MUNICIPAL DE ASUNCIÓN 2024.....	173
ANEXO R — ORGANIGRAMA MUNICIPAL DE ENCARNACIÓN 2022.....	174
ANEXO S — ORGANIGRAMA MUNICIPAL DE CIUDAD DEL ESTE 2025	176
ANEXO T — ORGANIGRAMA 2025 DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL SUSTENTABLE DE ENCARNACIÓN	177

1 INTRODUCCIÓN

Con una superficie total de 406.752 Km², la República del Paraguay está localizada en el centro-sur de Sudamérica, donde limita con Brasil, Argentina y Bolivia. El país se divide administrativamente en 17 departamentos y el distrito capital, Asunción. Estos, a su vez, están distribuidos en dos regiones separadas por el Río Paraguay, la región Occidental o Chaco, y la región Oriental. La moneda oficial es el guaraní (1 USD= 8.021 G\$)¹, y tiene dos idiomas oficiales: el español y el guaraní (Oficina de Información Diplomática, 2024). Estos departamentos se dividen a su vez en 250 municipios o distritos (Sili y Rodríguez, 2017). Estos datos se pueden observar a continuación en la Figura 01:

Figura 01 — Mapa de la República del Paraguay, departamentos y municipios



Fuente: Adaptado de Sili y Rodríguez (2017) p.15.

Para el 2022, año en el cual se realizó el último censo, la población total se

¹ Cotización del Banco Central del Paraguay el 04 de abril de 2025. Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/webapps/web/cotizacion/monedas>

encontraba alrededor de 6 millones de habitantes (INE, 2024). Al considerar la distribución de ingresos, si se comparan valores del coeficiente de GINI² del 2022 y del 2021, se observa que el indicador sufrió un aumento del 5,1%, lo que indica también un incremento en la desigualdad del país (INE, 2023a). Otro indicador que posibilita dimensionar la realidad paraguaya en cuanto a desarrollo socioeconómico es el índice de Desarrollo Humano (IDH), que permite medir el desarrollo a partir de las dimensiones de salud, educación e ingresos, abordando: el nivel de educación, la esperanza de vida al nacer y el ingreso promedio de la población. Con un rango de 0 a 1, cuanto más cerca de 1, más desarrollado está el país, así, el valor del IDH de Paraguay aumentó 21% desde 1990 a 2022, pasando de 0,604 a 0,731 (PNUD-PY, 2024).

En cuestiones políticas, Paraguay se caracteriza por haber pasado por la dictadura más larga de la región, la del General Alfredo Stroessner. Tras el golpe de Estado que destituyó al General en 1989, se culminó la primera etapa de la transición a la democracia con la celebración de las elecciones generales a presidente y vicepresidente de la República, Senadores, Diputados, Gobernadores y Juntas Departamentales. La Constitución Nacional establece que el país se compone por tres poderes de Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) (Oficina de Información Diplomática, 2024).

En el Ejecutivo, tanto el presidente como el vicepresidente de la República son elegidos por sufragio universal, directo y secreto por cinco años improrrogables, destacando que la reelección está terminantemente prohibida. Una vez electo, el presidente es quien escoge a los ministros (Oficina de Información Diplomática, 2024). El poder legislativo reside en el Congreso, formado por las Cámaras de Senadores (45 miembros) y la Cámara de Diputados (80 miembros). El sistema paraguayo podría considerarse semiparlamentario por varios factores, como la función de control del Ejecutivo por parte del Senado. Por su parte, el Poder Judicial se consuma en la Corte Suprema de Justicia, cuyos miembros son elegidos por el Senado y su mandato es indefinido hasta su jubilación a los 75 años, no obstante, pueden ser sometidos a juicio político por el Congreso de la Nación. En el ámbito internacional, Paraguay es miembro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y mantiene relaciones con la Unión Europea (UE). Además, mantiene relaciones con Washington, Taiwán, Reino Unido, Japón, Corea del Sur, Turquía e India (Oficina de Información

² El coeficiente de Gini mide el nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos en la población. Sus valores oscilan entre 0 y 1. Cuanto más cercano a uno, mayor la desigualdad en el país (INE, 2023a).

Diplomática, 2024).

En Paraguay se evidenció la existencia de alrededor de 20 políticas públicas nacionales de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (SSAN), considerando a partir del Gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003), hasta el Gobierno de Mario Abdo Benítez (2020) (Zimmermann, Cohene y Riquelme, 2021a). En Cohene (2021), así mismo, se constataron distintas iniciativas de SSAN locales implementadas y apoyadas en Ciudad del Este (CDE) por la municipalidad, donde se destaca el Banco de Alimentos, la Vaca Mecánica, el apoyo a la Central de Productores y Feriantes Hortigranjeros (CPFH) y el Mercado de Abasto, además del apoyo a las Ollas Populares, el Albergue Provisorio, las huertas comunitarias y familiares y las ferias comunitarias. Estas son unas más antiguas, pero que continúan vigentes, y otras de carácter emergencial debido a la pandemia de Covid-19 que también pertenecen al ámbito de la SSAN.

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (Imas, 2019, p. 4). La definición de Seguridad Alimentaria se modificó a lo largo de los años, surgió por primera vez en el año 1943 donde más de cuarenta países se reunieron para discutir el manejo de los excedentes de producción de alimentos básicos en la reunión de Hot Springs, Virginia, Estados Unidos, pero recién a finales de los años 70, el término comenzó a utilizarse con frecuencia. El mismo nació con enfoque al problema de la producción de alimentos, así como su equilibrio entre oferta y demanda a nivel de Estados, siendo centro de críticas a partir de la sociedad civil por el abordaje limitado. Con el tiempo se le incorporó la dimensión de hogares y personas, y actualmente la definición más utilizada es la que fue expuesta en la Cumbre Mundial de la Alimentación convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO) en 1996 (Cohene, 2021).

En ese entonces, el debate de la soberanía alimentaria se originó a partir de los movimientos sociales, complementando de cierta manera al concepto de seguridad alimentaria. Este fue desarrollado por la Vía Campesina y llevado al debate público en la Cumbre de 1996. El mismo ofrece una alternativa a las políticas neoliberales y se ha convertido en un tema mayor del debate agrario internacional, inclusive en el seno de las instancias de las Naciones Unidas, siendo el tema principal del foro de la Organización no Gubernamental (ONG) (Cohene, 2021). Siendo así, la soberanía alimentaria se refiere al

derecho de los pueblos a definir su política agraria y alimentaria, priorizando las necesidades de quienes producen, distribuyen y consumen alimentos, en lugar de las demandas de los mercados y las corporaciones (Vía Campesina, 2025). Simultáneamente, es necesario considerar al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) para la realización de estos términos (Cohene, 2021).

A partir de estos referenciales, en esta propuesta se pretende ampliar el universo de investigación, y el análisis en cuanto a capacidades estatales en los tres mayores municipios del país: Asunción, Ciudad del Este y Encarnación. La capital del país se localiza sobre la orilla izquierda del río Paraguay, Asunción no pertenece a ningún departamento y representa 7,56% de la población total con 462.241 habitantes; Ciudad del Este es la capital de Alto Paraná, décimo departamento de Paraguay, distrito de mayor densidad poblacional con 325.819 habitantes, el municipio hace parte de la triple frontera con las ciudades de Foz de Iguazú, Brasil (por el Río Paraná) y Puerto Iguazú, Argentina (Por el Río Iguazú). Por su parte, Encarnación, capital del tercer departamento más poblado del país, Itapúa, alberga mayor densidad poblacional con 106.842 habitantes (INE, 2024), y se divide de Posadas, Argentina por el Río Paraná.

La intención se centra en comprender cómo ocurre la ejecución de las políticas bajo el referencial teórico de capacidades estatales, el cual propondrá un análisis enfocado a entender cómo se pueden replicar tales experiencias en los demás municipios del país. Esto último teniendo en cuenta que el Paraguay se constituye en un Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado (Paraguay, 1992). En ese contexto, se busca entender cómo estos municipios desarrollaron capacidades de ejecución de políticas públicas de SSAN, así como cuál es la condición de las capacidades estatales existentes.

El concepto de capacidades estatales considerado para el presente estudio se compone por una característica multidimensional, lo que permite diversas formas de analizarlo (Sousa, 2024; Santos y Grin, 2023). Una de ellas se centra en las capacidades administrativas y políticas como pilares de la capacidad estatal, donde se destaca la importancia del desarrollo de recursos humanos y del aparato organizacional. Los cuales en una perspectiva de burocracia eficiente ideal sería con base en la contratación de expertos por medio de concurso de méritos (Repetto, 2004; Grindle, 1997; Evans, 1996).

Para un análisis específico y más profundizado, la propuesta de Gomide, Pereira y Machado (2017) es la descomposición y operacionalización de los conceptos. Así, uno de los análisis sobre la descomposición del concepto se da en tres niveles y dos dimensiones

con sus respectivos indicadores. Partiendo de esta teoría, las dimensiones que abarcará este estudio son las tecno-administrativas y político-relacionales, cuyos indicadores son: i) recursos humanos, financieros y tecnológicos disponibles; ii) mecanismos de interacción de las burocracias del Ejecutivo con actores del sistema político-representativo; iii) alianzas políticas entre partidos y coaliciones.

La intención al escoger estos indicadores específicos es determinar los recursos humanos, financieros y tecnológicos existentes para la implementación de las políticas públicas de SSAN; en secuencia, entender la realidad descentralizada en cada municipio en cuanto a recurso financiero y autonomía de implementación en políticas públicas de SSAN a nivel local; y por fin, verificar la continuidad de implementación de esas políticas entre una administración y otra, considerando el partido político de cada gobierno.

1.1 JUSTIFICACIÓN Y ADHERENCIA AL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PROGRAMA

Esta investigación se justifica por la escasez de estudios en el ámbito de las políticas públicas municipales de seguridad alimentaria en el Paraguay (Zimmermann, Cohene y Riquelme, 2021a). Se replica además la ausencia de estudios en lo que respecta a la descentralización en Paraguay, la cual se encuentra en un proceso de cambios reciente e inacabado (Gaete, 2012). La experiencia de descentralización paraguaya proviene de un periodo de gobiernos autoritarios, “razón por la cual la descentralización no aparece en discusiones académicas hasta después de la democracia” (Bozzolasco y Martínez, 2015, p.15).

El Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo (PPGPPD) de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA) se centra en las Políticas Públicas de Desarrollo en América Latina, que por su vez se concentra en el Planeamiento Urbano Regional y Demografía (PLURD) de la Coordinación de Formación del Personal (CAPES). Tal enfoque expone la necesidad de explorar cuestiones del papel del Estado y de las Políticas Públicas frente a los desafíos de la sociedad actual, apoyando en la solución de los desequilibrios sociales y regionales en América Latina a causa de los procesos que conlleva el desarrollo (PPGPPD UNILA, 2021).

El Programa se divide en dos líneas de investigación: i) Estrategias de Desarrollo; ii) Políticas Públicas y Sociedad (PPGPPD UNILA, 2023). Si bien este estudio se relaciona, en parte, con “Políticas Públicas y Desarrollo”, por la identificación de políticas públicas y el análisis de las capacidades estatales presentes en su implementación, el mismo se centra

en la segunda línea, “Políticas Públicas y Sociedad”, debido al enfoque en el tema propuesto, los objetivos trazados y los referenciales teóricos de las capacidades estatales que envuelven un estudio específico en las políticas públicas por iniciativa del gobierno local de cada municipio expuesto, por un lado, sus potenciales y debilidades. Por otra parte, también interactúa con el tema sociedad en el país, ya que las políticas de SSAN se caracterizan en el mismo como de protección social y desarrollo de una sociedad más igualitaria (Zimmermann, Cohene y Riquelme, 2021a).

Esta propuesta podría contribuir a la promoción y fortalecimiento de la planificación a nivel nacional y regional en la promoción de la SSAN y de capacidades estatales de gobiernos locales. Si se considera además la potencialidad geográfica con los países limítrofes, como por ejemplo interacción con Brasil en su trayectoria histórica de trabajos en conjunto con Paraguay que fortalecen la economía en la región, así como con Argentina, donde se comparten intereses afines a la promoción de la SSAN entre los municipios transfronterizos. Por lo tanto, este estudio tiene gran potencial de generar un aporte significativo de conocimiento de los límites y posibilidades de las políticas públicas en las municipalidades.

Los aspectos innovadores del trabajo se basan en la ampliación y profundización de cuestiones sobre las políticas públicas de seguridad alimentaria y la identificación de las capacidades estatales a partir de un estudio previo. En ese sentido, las contribuciones e impactos del presente estudio para las políticas públicas de desarrollo en América Latina podrían: i) promover y fortalecer la planificación de políticas públicas a nivel nacional y regional en el ámbito de SSAN y en la identificación de las capacidades estatales existentes para su implementación en el nivel local; ii) ser una herramienta para las políticas públicas en el contexto geográfico, considerando la importancia de experiencias entre los gobiernos municipales de Paraguay los países vecinos.

Esta investigación es importante por los aspectos innovadores mencionados anteriormente, pero también por su utilidad en dar a conocer la realidad de las capacidades estatales existentes en los principales gobiernos locales en la implementación de las políticas públicas de SSAN, así como entender cuáles son las circunstancias político-administrativas que contribuyen a su continuidad o extinción.

1.2 PROBLEMA

La problemática radica en la escasez de estudios sobre los temas de políticas públicas de SSAN en Paraguay y la descentralización de políticas en la región de investigación. Por lo que es fundamental entender cuáles son las capacidades estatales en las municipalidades (¿hay?, ¿no hay?, ¿cómo son?), si ocurre interacción de las políticas públicas en el nivel nacional, regional y municipal para la implementación de las políticas en el ámbito de SSAN en el entorno considerado descentralizado.

En ese sentido, la pregunta que nortea al trabajo es la siguiente: ¿Cuáles son las políticas públicas de SSAN en las municipalidades de Asunción, Encarnación y Ciudad del Este, y sus capacidades estatales existentes para implementar políticas públicas de SSAN? Y para interpretar la descentralización en la práctica, ¿estas interactúan con las políticas a nivel nacional y regional? Considerando a las políticas públicas nacionales como Hambre Cero, *Tekoporã*³ y Tercera Edad que llegan a los municipios, ¿estos tienen injerencia en el proceso de implementación de las mismas?

Si bien este estudio se concentra en las informaciones sobre la actual gestión municipal, 2021-2026⁴, el recorte temporal estudiado siendo las actividades de investigación centradas específicamente en 2023-2025, periodo de la investigación por el vínculo con el PPGPPD de la UNILA.

1.3 HIPÓTESIS

Estimando que la lógica de la realidad esteña en cuanto a políticas públicas de SSAN se replique en los demás municipios propuestos en la presente investigación, la hipótesis presupone una fuerte disposición de la descentralización en los municipios de Paraguay en cuanto a la implementación de iniciativas locales, con poca articulación de las acciones nacionales (Cohene, 2021).

A partir de esto, se presupone también la existencia de recursos humanos

³ Del guaraní: buen vivir.

⁴ Cabe mencionar que el periodo habitual de gobierno municipal en Paraguay es de cinco años, pero como consecuencia de la pandemia de Covid-19 en el año 2020, se aprobó la Ley Nacional N° 7024 en 2022, estableciendo la extensión por un año más del gobierno municipal ejercido en 2021. Se aclara que la Ley mencionada rige solamente la actual administración, no extendiéndose a las próximas (Paraguay, 2022; Cohene y Zimmermann, 2024a).

capacitados para la planificación e implementación de las políticas públicas de SSAN. Entonces, cabe aclarar que además de las capacidades técnicas-administrativas (recursos humanos, financieros y tecnológicos adecuados disponibles), también se analizarán las capacidades político-relacionales (mecanismos de interacción de las burocracias del Ejecutivo con actores del sistema político-representativo; y las alianzas políticas entre partidos y coaliciones).

Así mismo, en Cohene (2021) se constató que una de las dependencias responsables por las políticas de seguridad alimentaria es del área ambiental o productiva, pero considerando la producción y comercialización de la agricultura familiar por organizaciones autónomas en el caso de CDE. Esto permite incorporar a la hipótesis que estas políticas de SSAN pueden estar en las dependencias de producción, del área ambiental e incluso social. Pero, referente a la agricultura familiar, se presupone que la gestión sea distinta en cada municipio, ya que el porcentaje de área rural difiere entre ellos e influiría directamente en la gestión de cada gobierno local.

1.4 OBJETIVO(S)

1.4.1 Objetivo General

Identificar las capacidades estatales técnico-administrativas y político-relacionales existentes para la implementación de políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en los municipios de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación.

1.4.2 Objetivos Específicos

i) Describir las principales teorías de capacidades estatales que nortean la investigación, además de la legislación vigente del país en el ámbito de la descentralización, capacidades estatales y burocracia;

ii) Exponer el contexto de cada municipio seleccionado en la investigación y esquematizar la estructura político-administrativa de cada uno de ellos y sus respectivas dependencias responsables de las políticas públicas de SSAN;

iii) Identificar y analizar las políticas públicas de SSAN ejecutadas entre 2021-2026 en cada municipio estudiado e identificar las capacidades estatales existentes (o no) en su implementación, así como su interacción con los demás niveles de gobierno.

1.5 METODOLOGÍA

La metodología adoptada es de enfoque cualitativo a partir de la aplicación de entrevistas con guía semiestructurada. La misma atiende a la categoría de la presente investigación al trabajar directamente con temas de la sociedad, que según Minayo (2007), se ocupa de las ciencias sociales en un nivel de realidad que no se puede o no debería de cuantificarse.

La investigación se realiza a partir de un lenguaje con un ritmo particular, denominado ciclo de investigación, el cual se da en forma de espiral, partiendo de una pregunta que genera un resultado, hasta culminar en nuevas incógnitas. Así, el ciclo se divide en etapas: i) fase exploratoria; ii) trabajo de campo; iii) análisis y tratamiento del material empírico y documental (Minayo, 2007).

Las técnicas de pesquisa son: i) revisión bibliográfica y documental; ii) búsqueda exploratoria en sitios web oficiales de las entidades de gobierno local; iii) elaboración y aplicación de una guía semiestructurada en entrevistas con representantes de las municipalidades que actúen en la temática de SSAN; iv) análisis de los resultados obtenidos para determinar las capacidades estatales existentes en las municipalidades.

Por una parte, se analizaron los documentos normativos que rigen las contrataciones públicas, concursos públicos, estructura, condiciones, obligaciones y derechos de los funcionarios públicos. Tales como las leyes nacionales: N° 1626/2000; N° 2051/2003; N° 3439/2007; N° 7021/2022; N° 7445/2025, y las normativas locales, como el reglamento interno; el manual de funciones y de procedimientos de cada dependencia, organigramas, lista de funcionarios mensual, con los detalles de periodo de vínculo, salario, cargo, función y perfil profesional.

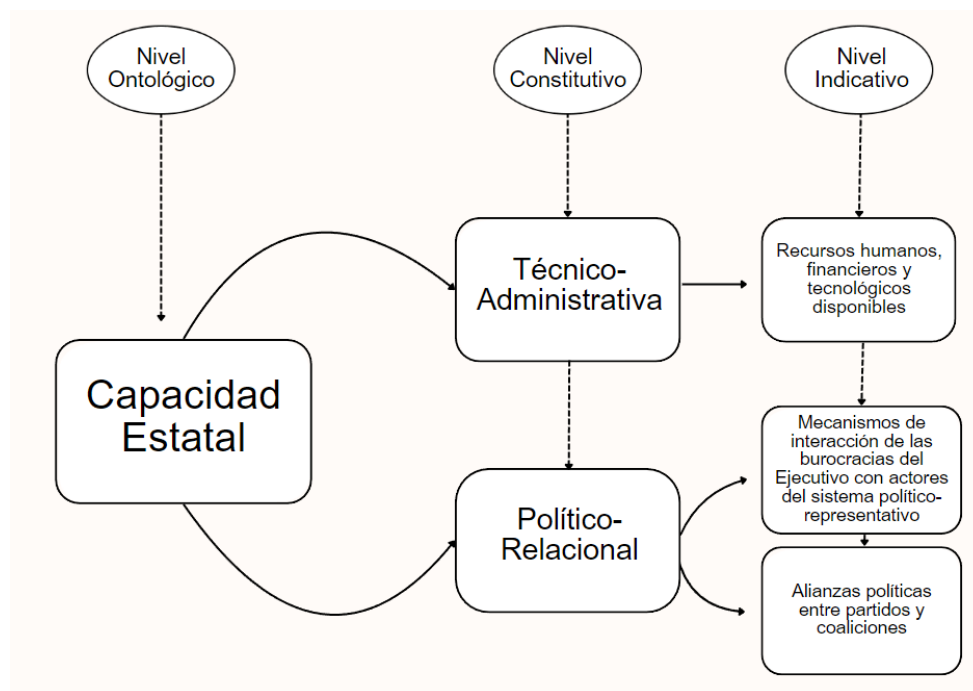
En el caso de las leyes nacionales, no todas contemplan exclusivamente las contrataciones de funcionarios públicos, por lo que existen diversas formas de contrataciones y llamados para la contratación de personas, empresas o instituciones para adquisición de bienes u obras públicas, pero que se rigen a partir de la contratación por medio de concurso público que abarca hasta el nivel local. Específicamente sobre funcionario o empleado público, se trata de la Ley N° 1626/2000 que es la actual Ley N° 7445/2025, sin embargo, todos los documentos derivados de la antigua Ley siguen vigentes, como reglamentos, normativas y manuales, donde uno de ellos fue publicado el mismo mes de la derogación de la Ley N° 1626/2000, conteniendo informaciones como la

escala salarial que se menciona en la Ley N ° 7445/2025. Por su parte, las normativas locales son de difícil acceso porque no todos los municipios cuentan con la disponibilidad de ese tipo de documentos en sus páginas web oficiales, bien como el reglamento interno, el manual de funciones y en el caso de la lista de funcionarios con detalles de salario, cargo y profesión, no todas se encuentran actualizadas y en otras faltan datos.

En este caso, el universo de la investigación abarca a los municipios de Asunción (capital); Encarnación (Itapúa); y Ciudad del Este (Alto Paraná), en un recorte temporal de la actual administración municipal 2021-2026, donde las actividades de investigación fueron desarrolladas durante el período de vínculo de la investigadora con el PPGPPD de la UNILA, 2023-2025.

En las tres municipalidades se procuró identificar y analizar las capacidades estatales a partir de la referencia de Gomide, Pereira y Machado (2017), en término de las capacidades técnicas-administrativas (recursos humanos, financieros y tecnológicos adecuados y disponibles; instrumentos de coordinación intra e intergubernamental; estrategia de seguimiento y evaluación de la acción) y las capacidades político-relacionales (mecanismo de Interacción de las burocracias ejecutivas con actores del sistema político-representativo, canales institucionalizados para la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, articulación con órganos de control interno y externo). En la Figura 02 se presentan las dimensiones y los indicadores escogidos para el análisis de este estudio.

Figura 02 — Niveles del concepto de capacidad estatal según Gomide, Pereira y Machado (2017) y la variable añadida en Grisa (2024); Zimmermann, Grisa y Aranha (2024), con destaque para aquellos escogidos para este estudio



Fuente: Elaboración propia a partir de Gomide, Pereira y Machado (2017) y Grisa (2024).

El contacto con los representantes de las municipalidades fue presencial y virtualmente, con posibilidad de indicaciones considerando el muestreo en bola de nieve. Este muestreo hace alusión a la recomendación de los participantes sobre otros posibles informantes a partir de su red de contacto y experiencia, lo que facilita una relación de confianza con los nuevos entrevistados, posibilitando el acceso a personas difíciles de identificar o contactar (Blanco y Castro, 2007).

Al mismo tiempo, el número de los entrevistados depende del momento en que las informaciones empiecen a repetirse, representando una narrativa común entre ellos sobre los temas investigados. Estas técnicas iniciales no cierran las posibilidades a considerar otras a futuro, dependiendo del tiempo y la disposición del entrevistado y de la probabilidad de ampliar las técnicas metodológicas para un mayor impacto en los resultados, tal como la observación directa extensiva (Blanco y Castro, 2007).

La guía semiestructurada ([Anexo A](#)), elaborada en forma de cuestionario, está basada en la original del proyecto de investigación más amplio al cual la estudiante

investigadora está vinculada⁵. Si bien la guía original de entrevistas fue aplicada con fines específicos del proyecto en las ciudades fronterizas de Encarnación, Posadas; Foz de Iguazú, Puerto Iguazú y Ciudad del Este, la ida a campo en el año 2023 a los municipios paraguayos posibilitó un primer contacto con las instituciones municipales de esta investigación, donde las informaciones de las entrevistas apuntan a los objetivos específicos de esta disertación, considerando las distintas categorías de capacidades estatales reconocidas por Gomide, Pereira y Machado (2017), por ejemplo, técnico-administrativas y político-relacionales. Para tanto, la guía de entrevistas original fue adaptada a partir de los objetivos propuestos, y complementada con algunas preguntas inspiradas en Evans y Rauch (2015), referentes a la percepción de los funcionarios hacia los salarios, beneficios y las perspectivas de ascensos.

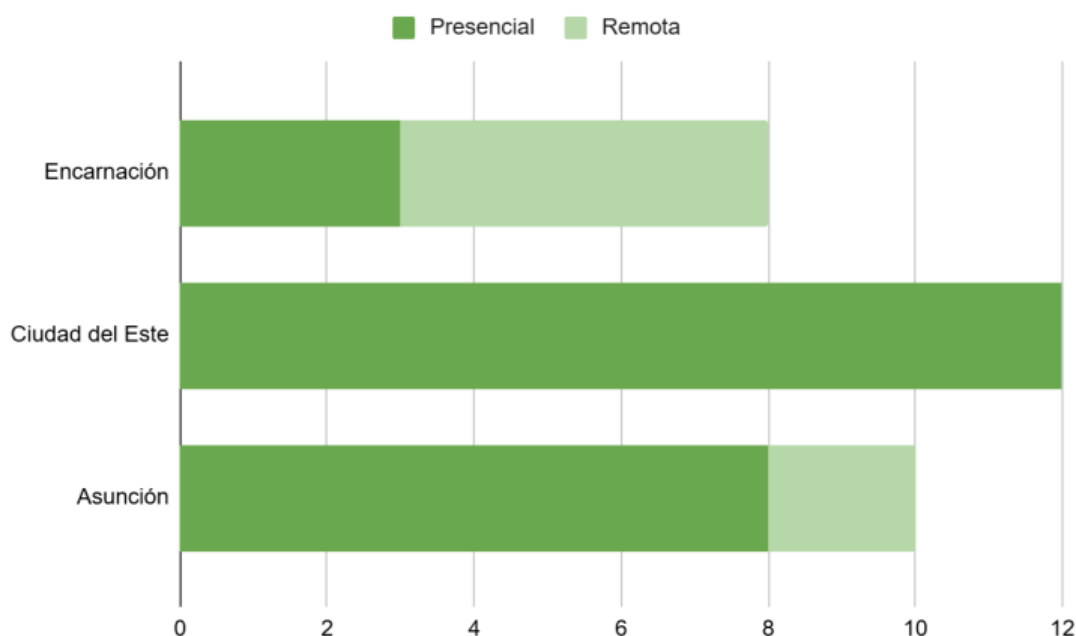
Las entrevistas representan una técnica importante para este tipo de estudio, pues permiten plantear preguntas de forma flexible según el transcurso de la conversación, la disposición para hablar y facilitar información, además de la experiencia personal de las personas entrevistadas (Heinemann, 2003). Esto último importa también porque no se encuentran muchas informaciones disponibles sobre las capacidades estatales en los municipios, y en el caso de que haya documentos, algunos se encuentran incompletos. En ese sentido, la interacción durante la entrevista posibilita que el entrevistado indique dónde o cómo se pueden acceder a los documentos o él mismo los encamina.

Las entrevistas fueron aplicadas a funcionarios públicos por bola de nieve, pero con prioridad a aquellos vinculados a las direcciones que trabajan con las políticas públicas de SSAN. En el caso de Ciudad del Este ya existían algunos contactos debido a las investigaciones anteriores y a la experiencia de trabajo, por lo que fue más sencillo el contacto y la selección de los entrevistados. Aun así, fue necesario solicitar autorización previa en algunos casos. En el caso de Encarnación, la primera experiencia de ida a campo en 2023 para la investigación de Sistemas Alimentarios en Municipios de Frontera, posibilitó algunos contactos e informaciones sobre las políticas de SSAN. En el caso de Asunción fue

⁵ Guía de entrevistas originada para la investigación sobre capacidades estatales en municipios fronterizos, coordinada por Silvia Aparecida Zimmermann, con participación de Biancca Scarpeline de Castro, María Alejandra Nicolás y Diana Jazmin Brites Cohene. Parte del proyecto «Estado, políticas públicas y desarrollo territorial: un análisis interdisciplinario de las capacidades estatales», financiado por la Convocatoria Capes 16/2022 - apoyo a programas de posgrado emergentes y en consolidación, vigente de septiembre de 2022 a diciembre de 2025. Un primer ensayo de la investigación resultó en un artículo presentado en el XII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), del 17 al 20 de julio de 2024. Disponible en: https://www.pt.congressoalacip2024.org/trabalho/view?ID_TRABALHO=1014

un poco más complicado porque inclusive los funcionarios de Encarnación y Asunción no tenían ninguna indicación de la capital. Fueron aplicadas 24 entrevistas en total, a 30 funcionarios públicos en las tres municipalidades, aclarando que algunas entrevistas fueron realizadas en conjunto, de 2 a 4 funcionarios (Figura 03).

Figura 03 — Gráfico de número y modalidad de las entrevistas por municipio



Fuente: Elaboración propia.

En Encarnación se aplicaron 08 entrevistas, 03 presenciales en julio de 2023, durante pesquisa mencionada anteriormente, y 05 entrevistas remotas, entre mayo y junio de 2025; en Ciudad del Este se aplicaron 12 entrevistas presenciales en dos momentos, enero y junio de 2025; en Asunción se aplicaron 10 entrevistas, 08 presenciales y 02 remotas en junio de 2025. En cuanto al número de funcionarios por entrevista, la mayoría fue aplicada individualmente a cada funcionario, mientras que otras fueron realizadas en grupos, la N° 12 fue con 2 entrevistados; la N° 15, con 4 entrevistados; la N° 18, con 2 entrevistados; y la N° 20, con 2 entrevistados. Las mismas fueron aplicadas tanto presencial (en su mayoría), como remotas en algunos casos. Estos y otros detalles se presentan en el Cuadro 01.

Cuadro 01 — Registro de las entrevistas y perfil de los entrevistados

Municipio	Fecha de la entrevista				Entrevista N°	Modalidad entrevista	Dependencia	Periodo en la institución	Medio de ingreso	Tipo de relación laboral y su concepto de remuneración
	Jul 2023	Ene 2025	May 2025	Jun 2025						
Encarnación	<input checked="" type="checkbox"/>				1	Presencial	Oficina Técnica	2017 - actual	No mencionó	Contratada, concepto de jornal mensual
Encarnación	<input checked="" type="checkbox"/>				2	Presencial	Dirección de Desarrollo Económico Sustentable	2021 - actual	No mencionó	Contratado, concepto de jornal mensual
Encarnación	<input checked="" type="checkbox"/>				3	Presencial	Dirección de Administración y Finanzas - Mercado municipal "La Placita"	2016 - 2023	No mencionó	Permanente, concepto permanente
Encarnación			<input checked="" type="checkbox"/>		4	Remota: Vía Google Meet	Centro <i>Ara Pyahu</i> ⁶ - Convenio de la municipalidad con la ONG Crecer con Futuro - España	2018 - actual	Cargo de confianza	Contratada, concepto de jornal mensual

⁶ Del guaraní: nuevo día

Encarnación			<input checked="" type="checkbox"/>		5	Remota: Vía Google Meet	Dirección de Desarrollo Económico Sustentable	2010 - actual	No mencionó	Contratado, concepto de honorarios profesionales
Encarnación				<input checked="" type="checkbox"/>	6	Remota: Vía Videollamada de WhatsApp	Dirección de Desarrollo Social - Jefatura de Banco de Alimentos	2016 - actual	Cargo de confianza	Permanente, concepto permanente
Encarnación				<input checked="" type="checkbox"/>	7	Remota: Vía Google Meet	Dirección de Desarrollo Social	2017 - actual	No mencionó	Contratada, concepto de jornal mensual
Encarnación				<input checked="" type="checkbox"/>	8	Remota: Vía Llamada de WhatsApp	Dirección de Asuntos Jurídicos - Jefatura de Defensa del Consumidor	2021 - actual	Cargo de confianza	Contratado, concepto de jornal mensual

Ciudad del Este		<input checked="" type="checkbox"/>			9	Presencial	Dirección de Gestión Ambiental - División de Departamento Técnico	1975 - actual	Contratación directa	Permanente, concepto de sueldos
Ciudad del Este		<input checked="" type="checkbox"/>			10	Presencial	Dirección de Gestión Ambiental - División de Proyectos y Educación Ambiental	2021 - actual	Concurso	Contratado, concepto de jornales
Ciudad del Este		<input checked="" type="checkbox"/>			11	Presencial	Dirección de Recaudaciones - División de Defensa del Consumidor y del Usuario	1996 - actual	Programa de inserción laboral	Permanente, concepto de sueldos

Ciudad del Este	<input checked="" type="checkbox"/>				12	Presencial	Junta Municipal	2019 - actual	Cargo de confianza	Permanente, concepto de dieta, bonificaciones y gastos de representación
								2020 - actual	Cargo de confianza	Contratado, concepto de jornales
Ciudad del Este				<input checked="" type="checkbox"/>	13	Presencial	Dirección de Recaudaciones - Administración de Abastos	2019 - actual	Cargo de confianza	Permanente, concepto de sueldos y bonificaciones
Ciudad del Este				<input checked="" type="checkbox"/>	14	Presencial	Dirección de Educación y Cultura - Secretaría de Deportes	2022 - actual	No mencionó	Contratado, concepto de jornales
Ciudad del Este				<input checked="" type="checkbox"/>	15	Presencial	Dirección de Desarrollo Social - División de Planta Procesadora de	2024 - actual	Cargo de confianza	Contratada, concepto de jornales

							Panificados y Leche	2019 - actual	Cargo de confianza	Contratado, concepto de jornales
								1993 - actual	Cargo de confianza	Permanente, concepto de sueldos
								2021 - actual	No mencionó	Contratada, concepto de jornales
Ciudad del Este				<input checked="" type="checkbox"/>	16	Presencial	Dirección de Educación y Cultura - Secretaría de la Mujer	2020 - actual	No mencionó	Permanente, concepto de sueldos y bonificaciones
Asunción				<input checked="" type="checkbox"/>	17	Presencial	Dirección General del Área Social - Dirección de Promoción de la Participación Ciudadana	2013 - actual	Cargo de confianza	Jornalero
Asunción				<input checked="" type="checkbox"/>	18	Presencial	Dirección General de Gestión Ambiental - Comunicación	2017 - actual	No mencionó	Contratada

						Dirección General de Gestión Ambiental - Centro de Conservación y Educación Ambiental (CCEAM)	2010 - actual	No mencionó	Jornalera	
Asunción				<input checked="" type="checkbox"/>	19	Presencial	Junta Municipal - Juzgado de Faltas	2024 - actual	Cargo de confianza	Contratada, cobra por honorarios
Asunción				<input checked="" type="checkbox"/>	20	Presencial	Dirección de Abastecimiento de la Municipalidad de Asunción (DAMA)	2011 - actual	No mencionó	Jornalero
								2021 - actual	No mencionó	Jornalero
Asunción				<input checked="" type="checkbox"/>	21	Presencial	Dirección de la Policía Municipal Fiscalizadora - Departamento de Fiscalización de Negocios	2017 - actual	Cargo de confianza	Nombrada
Asunción				<input checked="" type="checkbox"/>	22	Presencial	Dirección General de Relaciones Interinstitucionales y Cooperación Externa - Dirección de Relaciones Interinstitucionales y Cooperación Externa	2023 - actual	No mencionó	Contratado, concepto de honorarios profesionales

Asunción				<input checked="" type="checkbox"/>	23	Remota: Vía Google Meet	Dirección General del Área Social - Dirección de Defensa al Consumidor - Departamento de Laboratorio	1997 - actual	Concurso	Nombrada
Asunción				<input checked="" type="checkbox"/>	24	Remota: Vía Videollamada de WhatsApp	Contratos y Convenios - Unidad de Contratos	1978 - actual	Cargo de confianza	Nombrado

Fuente: Elaboración propia a partir de las informaciones obtenidas en las entrevistas y de las listas mensuales de Municipalidad de Ciudad del Este (2025) y Municipalidad de Encarnación (2025a).

El Cuadro 01 expone detalladamente las informaciones de las entrevistas y de los entrevistados, que totalizaron 30 funcionarios públicos. Estos pertenecen a distintas dependencias en cada municipalidad, distribuidos como sigue según cantidad de entrevistados: Dirección de Desarrollo Social 08; Dirección de Gestión Ambiental 04; Dirección de Desarrollo Económico Sustentable 02; Dirección de Recaudaciones 02; Junta Municipal 03, Dirección de Educación y Cultura 02, Oficina Técnica 01; Mercado Municipal de Encarnación 01; Centro *Ara Pyahu* 01; Dirección de Relaciones Interinstitucionales 01; Dirección de Abastecimiento 02; Contratos y Convenios 01; Policía Fiscalizadora 01.

En el caso de Encarnación, el contacto con los funcionarios se dio a partir de la ida a campo en 2023, y las entrevistas realizadas en 2025 fueron de forma remota. En el caso de Ciudad del Este, el contacto fue más sencillo y rápido, debido a la primera experiencia con el TCC de 2021 y de la experiencia de trabajo, las entrevistas se realizaron presencialmente en enero de 2025, y después de la banca de cualificación en febrero, se aplicaron las demás, también presenciales en junio. En Asunción, el contacto con los funcionarios fue más complicado, duró más tiempo obtener respuestas y poder contactar directamente con los mismos, en este caso, la ida a campo estaba programada para los días 09 y 10 de junio de 2025, a partir de algunas entrevistas agendadas después de varias insistencias, la ida a campo posibilitó el contacto con otros funcionarios, los cuales fueron entrevistados de forma remota debido al tiempo limitado.

El área de dependencia de los entrevistados fue especificada de acuerdo a las direcciones que, en algunos casos, varía mínimamente en el nombre entre las municipalidades. Por otro lado, en el caso de los mercados, en los tres municipios dependen de diferentes direcciones, o a ninguna. El área de Defensa al Consumidor también varía de dirección entre ellos. Además, se constató discrepancia entre lo que afirmaban los funcionarios y lo que consta en los organigramas, que en el caso de Encarnación no se encuentra actualizado y en el caso de Asunción no se encuentra completo a detalle.

A partir de esto, es importante mencionar la solicitud de documentos que se realizó durante las entrevistas por dos medios ([Anexo B](#); [Anexo C](#); [Anexo D](#); [Anexo E](#); [Anexo F](#)): nota dirigida a cada intendente y solicitud por el Portal Unificado de Información Pública (PUAIP), por recomendación de los funcionarios en las entrevistas. La nota explica a detalle la necesidad de acceder a los documentos y también el motivo. Asunción fue la excepción a estas dos vías de solicitud, solamente se realizó el pedido de documentos por medio del PUAIP, ya que, durante la visita a campo para las entrevistas, si bien se intentó solicitar por medio de nota, al igual que los demás municipios, esta vez exigieron un formulario ([Anexo](#)

G), además del pago de G\$ 40.500 por la solicitud de información pública, algo que en Encarnación y Ciudad del Este no fue necesario. En el caso de Ciudad del Este, durante las entrevistas se realizó la solicitud por medio de la Oficina de Acceso a la Información Pública, y la solicitud por el Portal fue redactada en ese momento por la funcionaria del lugar.

Si bien Encarnación envió algunos documentos importantes, como la Resolución N° 2346/2018 del Organigrama Municipal, el Manual de Funciones y el Reglamento Interno, no respondió a todos los pedidos. En la nota de respuesta vía e-mail ([Anexo H](#)), la municipalidad finaliza recordando que según la Ley 5282/2014 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental⁷, la misma no está obligada a buscar respuestas, elaborar informes o instrumentos nuevos para satisfacer las inquietudes, curiosidades o requerimientos del ciudadano compareciente.

Ciudad del Este, por su parte, retornó por medio del PUAIP ([Anexo I](#)), también con los mismos documentos ya consultados, tampoco respondió a todas las solicitudes. No obstante, diferente de Encarnación, al menos proporcionó el número total de funcionarios de la municipalidad.

Sobre el retorno de la municipalidad de Asunción, no se recibió respuesta en el plazo estipulado (de 15 días) por la Ley N° 5282/2014 de Acceso a la Información Pública. De cualquier forma, el retorno tardío de la institución no respondió a la solicitud, alegando que no cuentan con la temática de políticas públicas de SSAN en el reglamento ni en el manual. Esto consta en el memorándum de respuesta en el [Anexo J](#) y [Anexo K](#).

Aquí cabe agregar que la otra Ley por la que se rigen los municipios para proporcionar las informaciones públicas es la Ley N° 5189/2014⁸, que establece la obligatoriedad de provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay. La comuna de la capital denominó *Hesakã*⁹ a su portal de transparencia, específicamente para salarios. Pero, diferente de las demás listas de funcionarios de otros municipios, Asunción no permite filtrar datos, lo que dificulta el acceso a los detalles

⁷ Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3013/libre-acceso-ciudadano-a-la-informacion-publica-y-transparencia-gubernamental> Accedido en: Jul. 2025.

⁸ Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2962/ley-n-5189-establece-la-obligatoriedad-de-la-provision-de-informaciones-en-el-uso-de-los-recursos-publicos-sobre-remuneraciones-y-otras-retribuciones-asignadas-al-servidor-publico-de-la-republica-del-paraguay> Accedido en: Jul. 2025.

⁹ Traducción del guaraní: Claridad.

necesarios para la investigación, ya que la lista de este municipio es significativamente más extensa.

Cabe mencionar también que para compilar las informaciones en el Cuadro 01, se corroboraron los datos obtenidos en las entrevistas con las informaciones de los documentos, tanto del organigrama, como de la lista de funcionarios. En las listas consultadas se encontraban algunos datos distintos a lo proporcionado por los entrevistados, esto pudo ser porque en el caso dos funcionarios, cuando ingresaron a trabajar a la institución, eran menores de edad, y el año de ingreso que consta es desde que fueron nombrados o permanentes con la mayoría de edad. O en otros casos, el funcionario renunció y el año de ingreso que se registra es aquel donde se incorpora a la municipalidad.

Esa discrepancia se podía verificar y entender a detalle por medio del Portal de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Pero el mismo está fuera de servicio la mayor parte del tiempo, o si funciona, además de ser lento, pocas veces se accede a la planilla completa de la trayectoria de un funcionario. Este problema podría también relacionarse con la situación actual de Paraguay con los sitios web de entes públicos.

Siguiendo esa línea, según Última Hora (2025a), el Estado enfrentó (de mayo a junio de 2025) ataques por parte de tres grupos de ciberdelincuentes: *Leaker*, *Cyber Team* y *Brigada Cyber PC*. Los entes del gobierno afectados incluyen cinco ministerios, cuatro secretarías, una municipalidad, además de la Presidencia de la República y la Cámara de Diputados. Entre estos, los que podrían especificarse y que importan para la presente investigación, son: el PUAIP y la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal. Como mencionado, si bien son tres grupos de ciber delincuentes, esta lista de entes solo se relaciona con el grupo denominado *CyberTeam* (Última Hora, 2025a).

Otra cuestión que debe considerarse es que dos de las tres municipalidades estudiadas se encuentran en proceso de intervención¹⁰, el cual comenzó días después de las visitas a campo, estas son Asunción y Ciudad del Este. Si bien se consiguió realizar las entrevistas y se pudo contactar a los funcionarios, la dificultad y el miedo de los mismos para hablar y proporcionar documentos, también podría tener que ver con esta situación.

¹⁰ La intervención municipal es un procedimiento legal regido por la Ley N° 317, por el cual los gobiernos municipales o departamentales pueden ser intervenidos por el Poder Ejecutivo en caso de mal desempeño de funciones o desintegración de las juntas municipales. La solicitud del proceso de intervención puede ser presentada por la junta municipal o departamental, por el gobernador o intendente, y también por la Contraloría General de la República directamente al Poder Ejecutivo (ABC Color, 2025a).

Es importante mencionar que el organigrama fue solicitado también en las entrevistas, no obstante, los funcionarios sólo disponían y proporcionaron el organigrama de su dependencia (Dirección General del Área Social y sus direcciones de Promoción de la Participación Ciudadana y de Defensa al Consumidor; y la Dirección de Abastecimiento Municipal de Asunción) ([Anexo L](#); [Anexo M](#); [Anexo N](#)), esto solo en el caso de Asunción, en Encarnación fue solicitado, pero aún se encuentra en proceso de actualización. En ambos casos, los funcionarios mencionaron intentar acceder al organigrama completo, es decir, de cada dirección general y subdirección, pero ya no hubo retorno.

Durante la visita a la capital, además del tiempo limitado para aplicar las entrevistas, otro factor que impidió la realización de una en específico en la Consejería por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI)¹¹ de la Dirección General del Área Social de Asunción, fue que, en el día y horario agendado con el funcionario, se estaba realizando un allanamiento¹² en la oficina del área mencionada. Si bien el funcionario comunicó sus intenciones de reagendar, al contactarle para la entrevista remota, ya no se obtuvo respuesta.

El tiempo de transcripción de las entrevistas acompañó los distintos momentos en que las mismas se aplicaron. En el 2023, se realizaron las transcripciones desde agosto en adelante, acompañando las actividades del proyecto de investigación “Estado, políticas públicas y desarrollo territorial: un análisis interdisciplinario de las capacidades estatales”, cuyos datos fueron utilizados en el artículo científico para el XII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, en Lisboa-Portugal, 2024 (Zimmermann, et al., 2024), en conjunto con las profesoras Silvia Zimmermann, Bianca Castro y Alejandra Nicolás. Además, los datos específicos de Encarnación fueron presentados el mismo año, en conjunto con la orientadora, en el VI Encuentro Nacional de Pesquisa en Soberanía y Seguridad Alimentaria

¹¹ Se trata de un servicio permanente y gratuito de protección, promoción y defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia, de carácter no jurisdiccional que se crea en cada municipalidad. En 1990, en Paraguay se ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño y la hizo ley nacional (Ley 57/90). En la Constitución Nacional de 1992, los derechos de los niños, niñas y adolescentes se asumen como una responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado (Art. 54). En ese momento se adecuaron las leyes existentes a los principios de la Convención, con lo que se derogó el Código del Menor y se aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 1680/01). Con tal código se creó el Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia, estableciendo como parte del mismo a las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni). Esta política pública de niñez y adolescencia plantea la descentralización de la promoción de los derechos y de la atención de las situaciones al respecto (Global Infancia, 2008).

¹² El allanamiento de la oficina de la CODENI de la Municipalidad de Asunción por una comitiva fiscal y policial se realizó en el marco de las investigaciones que vienen de junio en el marco del Operativo Nexus, sobre el envío de cocaína vía encomienda a Europa, donde fue detenida una funcionaria municipal (Junta Municipal de Asunción, 2025).

y Nutricional (VI ENPSSAN) en Río de Janeiro-Brasil (Cohene; Zimmermann, 2024a). Las entrevistas de enero de 2025 fueron transcritas hasta febrero, después de la banca de cualificación, luego la guía semiestructurada sufrió pequeñas adaptaciones. La nueva guía mejorada fue aplicada en las entrevistas de mayo y junio de 2025, y transcritas en el mes de junio.

Cabe también mencionar que fueron contactados más 09 funcionarios, cuyas entrevistas no se concretaron por diversos motivos. En Asunción, el representante de la CODENI no fue entrevistado debido al allanamiento y posterior no retorno; en Gestión Ambiental, fue por falta de tiempo del funcionario, pero se destaca su disposición para una futura entrevista (reemplazada por otra funcionaria de área), también es importante recordar que este funcionario proporcionó el vínculo con otros, del Área Social y del Mercado, además de proporcionar otras informaciones pertinentes; una funcionaria de Salubridad condicionó la entrevista a una nota de solicitud física, lo que no fue posible en el momento, pero tampoco disponibilizó un canal de contacto remoto. Este último caso, por más que se aclaró que se trataba de una entrevista anónima, afirmó que, por el hecho de llevar el nombre de la institución, debía ser por ese único medio; pero, por otro lado, otra entrevistada del Laboratorio manifestó no tener inconvenientes de mencionar su identidad si fuese necesario.

En el caso de Encarnación, la representante de la CODENI no respondió en ninguna de las tentativas de contacto; una funcionaria del Área Social respondió en el segundo contacto, pero encaminó el pedido a su directora; el representante de Educación manifestó interés en la entrevista y solicitó una nota ([Anexo O](#)) por mesa de entrada vía e-mail, para lo cual se tuvo que contactar a la municipalidad e insistir, volver a encaminar la nota para obtener el número de expediente, con lo cual el representante accedería a la entrevista, pero una vez obtenido el número, el representante ya no respondió. En Encarnación, el primer contacto de 2025 fue con funcionarios que quedaron pendientes en 2023, donde una funcionaria de *Ara Pyahu* proporcionó una entrevista extremadamente interesante y se notaba comfortable, orientó el proceso de solicitud de documentos y posibilitó otros contactos, además quedó en enviar algunas informaciones y documentos. Pero, luego de la entrevista su retorno era muy limitado, hasta que dejó de responder. En Ciudad del Este se intentó contactar a la directora de Desarrollo Social por mensaje desde 2023 hasta 2025, si bien en ningún momento se obtuvo respuesta, en la última visita a campo fue comentado que estaba en proceso de cambio de directora, por lo que fue posible contactar con los funcionarios de la Vaca Mecánica sin impedimentos para la entrevista. También se intentó

tratar con el director de Educación, desde 2023, por mensaje demostró interés y en 2025 se solicitó por nota física en la dirección ([Anexo P](#)), pero no hubo retorno. Si bien hubiese sido importante poder entrevistar al mismo debido al control de la Política Nacional Hambre Cero que la dirección maneja, se pudo conversar con otro funcionario de la dirección. En el caso de Gestión Ambiental, fue necesario la autorización de la directora para las entrevistas, para lo cual solicitaron previamente la guía de entrevistas, pero en este caso no hubo impedimentos.

Las entrevistas fueron analizadas en base a las preguntas de la guía de entrevistas que respondían directamente a los indicadores establecidos en esta investigación. Es decir, para medir la disponibilidad de recursos disponibles, se establecieron parámetros de respuesta como sí, no, hay, pero no es suficiente, o no mencionó. Entonces, de acuerdo a la respuesta del entrevistado se midieron los índices de las respuestas entre esas opciones mencionadas.

1.6 PRESENTACIÓN DE LA DISERTACIÓN

En busca de identificar las políticas públicas de SSAN y analizar las capacidades estatales que posibilitan su implementación en los tres principales municipios de Paraguay, la disertación se estructura en cinco capítulos, incluyendo la introducción y consideraciones finales. Los dos primeros capítulos se desdoblán en la fundamentación teórica de los principales conceptos de la investigación, desde Capacidades Estatales, Políticas Públicas de SSAN e Implementación de Políticas Públicas; en secuencia se contextualiza el país en su estructura político-administrativa, así como las principales leyes que rigen el funcionamiento de las instituciones públicas, de sus funcionarios y las políticas públicas de SSAN en Paraguay. En tercer lugar, se describen a los municipios estudiados, desde el histórico de municipio, hasta la estructura político administrativa de cada órgano de gobierno local, destacando las dependencias responsables por las políticas públicas de SSAN. El capítulo cuatro presenta los resultados del relevamiento de las políticas públicas de SSAN y el análisis de la realidad de las capacidades estatales vinculadas a la implementación de las políticas públicas de SSAN, bien como los datos recolectados en el trabajo de campo con las entrevistas y revisión documental.

2 CAPACIDADES ESTATALES Y LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

En la presente sección se presentan las principales teorías de los temas del estudio, partiendo de un resumen general de Estado y burocracia; en secuencia un histórico de capacidades estatales y la definición escogida para este estudio, con menciones de obras con un énfasis similar en gobiernos locales que se guiaron de la misma teoría; luego se explica brevemente la implementación de las políticas públicas y el histórico del concepto de SSAN.

2.1 LAS CAPACIDADES ESTATALES — HISTÓRICO Y CONCEPTOS

Antes de adentrar el capítulo en las capacidades estatales, es importante mencionar que este trabajo parte del entendimiento de Estado y burocracia que abrazan la perspectiva weberiana. El Estado moderno trata del Estado burocrático, el cual “sentencia y administra sobre la base del derecho racionalmente establecido y de reglamentos racionalmente concebidos” (Weber, 2004, p.530). Por un lado, ese ámbito burocrático del Estado moderno defiende la organización racional, con examen especializado para todos los cargos, un salario acorde, una pensión, reconocimiento de la promoción por los años de servicio, con incentivos y demás estrategias que buscan generar un ambiente libre de la tentación de la corrupción (Weber, 2004), en contraparte, es recurrente que a cambio de un servicio leal, dirigentes de partidos políticos se repartan cargos de todo tipo: en partidos, periódicos, sociedades cooperativas, municipalidades, así como en el propio Estado (Weber, 1974, p.107). Si bien existen varias características organizacionales weberianas, el reclutamiento meritocrático y las carreras profesionales son más simples de evaluar entre países. Estos no solo garantizan la disponibilidad de una competencia mínima, sino que también contribuyen en la coherencia corporativa y espíritu de grupo, y por ende, en la motivación de los funcionarios, proporcionan, además, expectativa de ascensos en relación al desempeño (Evans y Rauch, 2015). Más adelante, la presente disertación profundizará en la discusión de la burocracia entre las capacidades estatales.

De acuerdo con Gomide, Pereira y Machado (2017), si bien en un inicio hubo inclinación en el ámbito de las ciencias sociales y de la economía política sobre el papel del Estado en la promoción del desarrollo, recientemente viene ganando espacio el tema de capacidades estatales del Estado para la producción de políticas públicas en un contexto de democratización y globalización.

Las capacidades estatales pueden ser vistas como un problema histórico, su discusión se remonta a la década de los 60', donde se registran los primeros estudios que buscan definir a las capacidades estatales. Estos, en un principio exponen una cuestión general que abordaba la autonomía y las competencias burocráticas existentes para que el Estado consiga lograr los objetivos (Nunes, 2020). Este tema retorna fuertemente la agenda de investigación académica desde el Consenso de Washington¹³ y de las distintas crisis financieras a partir de los años 2000. Respecto al concepto del término, a partir de definiciones clásicas de inspiración weberiana, se entiende como la capacidad de los gobiernos de decidir, formular e implementar políticas públicas (Souza, 2024).

Cabe recordar también la importancia de las capacidades estatales para el proceso de producción de políticas públicas. Esto se debe a que todas las definiciones de las capacidades hacen hincapié en su importancia para el éxito o el fracaso de las políticas públicas. Estas, se reconocen en tres elementos constitutivos, es decir, se componen de tres dimensiones: *polity-politics-policy*¹⁴. A raíz de esto es que las investigaciones sobre capacidades y políticas públicas impregnan varias disciplinas y diversas áreas que se sitúan en la clave Estado-gobierno-sociedad. Por lo tanto, capacidad estatal es un concepto amplio y multidimensional porque envuelve componentes políticos, institucionales, administrativos y técnicos (Souza, 2024).

Tales componentes se refieren a: i) componente político: las “reglas del juego” que regulan el comportamiento político, social y económico; ii) componente institucional: las normas legales que regulan el comportamiento de los actores y las instituciones; iii) componente administrativo u organizativo: la capacidad de proporcionar bienes y servicios de manera eficiente a través de una burocracia profesionalizada de estilo weberiana; iv) componente técnico o de políticas públicas: las instituciones y estrategias que influyen en

¹³ Reunión ocurrida en noviembre de 1989 en la capital estadounidense, entre funcionarios del gobierno de Estados Unidos y de las organizaciones financieras internacionales con sede en ese país, especializadas en asuntos latinoamericanos. Se pretendía realizar una evaluación de las reformas económicas emprendidas en los países de la región en un formato académico y no deliberativo. No obstante, a pesar de su carácter informal, acabó teniendo una trascendencia simbólica superior a la de muchas reuniones oficiales en el marco de foros multilaterales regionales (Batista, 1994).

¹⁴ La *polity* se refiere a la dimensión institucional de la política, al conjunto de instituciones y reglas que determinan cómo el poder está organizado y distribuido, y cómo estos pueden ser ejercidos al interior de un orden político; la *politics*, por su parte, es la dinámica inherente y conflictiva de la política, envuelve fenómenos como la lucha por el poder, el comportamiento de los actores (políticos, estatales, económicos y sociales), además de los procesos de negociación y cooperación entre los actores políticos; por fin, la *policy* se refiere a las decisiones que el gobierno adopta para la solución de un problema público (políticas públicas), abarcando también a sus objetivos, resultados e impactos (Secchi, 2015; Jaime *et al.*, 2013).

las decisiones políticas, su formulación y ejecución (Souza, 2015; 2017).

Entonces, cabe entender a las capacidades estatales como una forma de alcanzar los objetivos de las políticas públicas, de transformar en acción los atributos de Estado (Souza y Fontanelli, 2020). Es posible relacionar las capacidades a la implementación de las políticas, especialmente ante la oposición (real o potencial) de grupos sociales o ante circunstancias socioeconómicas adversas. Por lo tanto, el Estado tendría autonomía para fijar políticas y capacidad para implementarlas (Skocpol, 1985).

El contexto histórico del análisis sobre las capacidades estatales resulta fundamental, considerando su impacto en ampliación del campo de estudio con su característica multidimensional, siendo posible analizar las capacidades estatales desde distintos indicadores. Esto proporciona una delimitación, que permite a su vez un enfoque específico de estudio, y por lo tanto brindar datos e informaciones más detalladas.

Con el paso de los años se incorporaron nuevas teorías y perspectivas de análisis a la temática estudiada, lo que vuelve un concepto amplio y flexible. No obstante, en definiciones más restringidas, la estrategia conceptual es reducir o limitar los análisis a aspectos más concretos, tratando de forma general dimensiones características del concepto como la capacidad (Santos y Grin, 2023).

Considerando estudios recientes sobre capacidades estatales, en un panorama evolutivo de producción de pesquisas sobre el tema, la mayor parte de la literatura especializada sobre las capacidades estatales tiene que ver con el papel del concepto en las explicaciones producidas en estudios empíricos de administración pública y las políticas públicas. Por lo tanto, algunos autores pueden movilizar teóricamente las capacidades estatales como causa, o como consecuencia, en sus diseños de investigación y a partir del punto de vista particular de cada uno. En tales estudios, el concepto de capacidades estatales es aplicado al nivel de las organizaciones públicas, de las políticas públicas, de los municipios, estados y al nivel de la administración pública de los países (Santos y Grin, 2023).

Por su parte, Lindvall y Teorell (2016) sustentan que la capacidad del Estado debe tratarse como una forma de poder, argumentan el concepto de capacidad estatal como la forma en que los Estados utilizan recursos para aumentar la eficacia de los instrumentos que disponen los gobiernos. Estos recursos son la calidad de la burocracia, la extracción de ingresos y la capacidad de información como factores que contribuyen conjuntamente a la aplicación eficaz de las políticas públicas. De esta forma, los Estados logran diversos resultados económicos, sociales y políticos mediante el desempeño de funciones

individuales.

El argumento anterior envuelve la disponibilidad de instrumentos políticos, como los ingresos en dinero u otros recursos, ya que la aplicación de las políticas implica gastos y cuantos más recursos financieros controle un Estado, más tendrá para hacer cumplir las leyes, y más podrá gastar en transferencias y servicios. Por lo tanto, la capacidad del Estado para recaudar ingresos representa una dimensión importante de la capacidad estatal. Los agentes del Estado necesitan aptitudes específicas para desempeñar bien sus funciones, aquí el capital humano es esencial en la administración del Estado y para la eficacia de las políticas gubernamentales. Además de los ingresos y mano de obra de alta calidad para funcionar, el Estado también necesita información actualizada sobre la sociedad, el territorio y la población bajo su administración, para determinar de forma eficaz la utilización de sus instrumentos políticos (Lindvall y Teorell, 2016).

La contribución teórica de estos autores es esencial, visto que refuerza la popularidad de la búsqueda de explicaciones orientadas al supuesto de que ciertos tipos o niveles de capacidad son deseables para lograr determinados resultados políticos. Así mismo, Santos y Grin (2023) demuestran que en la actualidad se destaca a nivel municipal como principal unidad de análisis en los estudios sobre capacidades estatales en la región. En los estudios más recientes, las dimensiones de capacidades estatales que destacan sobre otras tipologías son: la capacidad administrativa y la político-relacional, que se ha popularizado considerablemente en la producción empírica nacional desde 2016, en gran parte debido al importante debate sobre esta dimensión (Santos y Grin, 2023).

Esto se puede verificar en diversos estudios relacionados, como por ejemplo en el informe de pesquisa de Grisa (2024), donde se analizan las capacidades estatales en municipios capitales de Estados de Brasil, entendiendo a las mismas desde literaturas que las explican como las condiciones y los medios con los que cuenta el Estado para producir e implementar políticas públicas, destacando que las capacidades varían de acuerdo con las características de cada municipio.

La característica multidimensional del concepto permite diversas formas de analizarlo. Para Cingolani (2013) la capacidad del Estado puede referirse a una o a la combinación de las siguientes dimensiones del poder del Estado: i) coercitiva/militar; ii) escalar; iii) administrativa/ejecución; iv) transformadora o industrializadora; v) relacional/cobertura territorial; vi) jurídica; vii) política. Por su parte, Repetto (2004) presentó un estudio de las capacidades estatales desde los atributos, partiendo del ¿cómo? y del ¿para qué? del ejercicio de esa capacidad estatal, a saber: coordinación, flexibilidad,

innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad (asociadas al cómo); la eficiencia, eficacia y *accountability* (asociados al cómo y al para qué).

Las capacidades administrativas y políticas constituyen los pilares que estructuran la capacidad estatal, tomando siempre en consideración la estrecha y dinámica interrelación entre administración y política (Repetto, 2004). Adicionalmente, Grindle (1997), resalta la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal. En esa misma línea argumentativa, Evans (1996) en el análisis de la coherencia interna expresa que para lograr la eficacia burocrática es determinante la concentración de los expertos por medio del reclutamiento con base en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones en la carrera profesional.

Todavía referente al concepto, Gomide, Pereira y Machado (2017) afirman que la descomposición y operacionalización de los conceptos ayudan a perfeccionar las investigaciones sobre las capacidades estatales. Así, uno de los análisis sobre la descomposición del concepto se da en tres niveles: i) ontológico (básico o teórico); ii) constitutivo (secundario o dimensional); iii) indicativo (realista u observable). El primer nivel se refiere a la constitución del fenómeno; el segundo identifica los atributos o dimensiones que intervienen en las explicaciones y sus mecanismos causales; y el tercer nivel operacionaliza las variables movilizadas para analizar el fenómeno en cuestión.

De la misma forma, un concepto se atribuye de generalidad teórica mediante los niveles ontológico (primario) y constitutivo (secundario), esto permite adaptarlo a diversos contextos analíticos. Por su parte, el nivel indicativo, asocia indicadores al nivel constitutivo, vinculándolo a variables mensurables. Por lo tanto, el nivel realista de las capacidades estatales trata de la conexión de la ontología del concepto con los indicadores, proporcionando una base empírica a su superestructura teórica (Gomide, Pereira y Machado, 2017).

Entonces, la mayor parte de las teorías que fueron presentadas hasta el momento analizan las dimensiones de las capacidades estatales a partir de distintos estudios, que por su vez comparten la dinámica de analizar las capacidades estatales desde el nivel de municipios, y que parten también de la teoría de Gomide, Pereira y Machado (2017), antes mencionada que se puede contemplar en el Cuadro 02:

Cuadro 02 — Dimensiones e indicadores del concepto de capacidad estatal por Gomide,

Pereira y Machado (2017)

Capacidad Estatal	
Técnico-administrativa	Político-relacional
<ul style="list-style-type: none"> - Recursos humanos financieros y tecnológicos adecuados y disponibles; - Instrumentos de coordinación intra e intergubernamental; - Estrategia de seguimiento y evaluación de la acción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismo de Interacción de las burocracias ejecutivas con actores del sistema político-representativo; - Canales institucionalizados para la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones; - Articulación con órganos de control interno y externo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gomide, Pereira y Machado (2017).

Es importante detallar las dimensiones y sus respectivos indicadores ya que esta caracterización permite identificar y mensurar las capacidades estatales en distintas realidades políticas sean nacionales o locales.

Estas mismas dimensiones con sus respectivos indicadores fueron también utilizadas en Grisa (2024) y Zimmermann, Grisa y Aranha (2024) para el análisis del papel de las ciudades y los gobiernos locales en la elaboración de políticas alimentarias en cinco ciudades capitales de Brasil. No obstante, las autoras incorporan una variable distinta que se refiere a las alianzas políticas entre partidos y coaliciones, que repercuten en la continuidad o no de las políticas públicas (Grisa, 2024), además de los indicadores propuestos por Gomide, Pereira y Machado (2017).

Son varios los indicadores que componen cada dimensión, lo que permite abarcar de manera íntegra todos los aspectos posibles en cada una de las dimensiones de las capacidades estatales. Gomide, Pereira y Machado (2017) resaltan que las dimensiones del concepto deben estar ajustadas al caso particular de interés de la pesquisa, haciendo énfasis en lo que es importante ser explicado.

En el presente estudio se opta por las dimensiones técnico-administrativa y político-relacional, con los indicadores de recursos humanos, financieros y tecnológicos adecuados disponibles; y los mecanismos de la interacción de las burocracias del Ejecutivo con actores del sistema político-representativo, respectivamente. Adicionalmente, se considera importante incluir la variable de alianzas políticas entre partidos y coaliciones, propuesta en Grisa (2024) y Zimmermann, Grisa y Aranha (2024), esto debido a la fuerte influencia de los partidos políticos en el sistema burocrático de Paraguay, lo que se puede constatar en Cohene y Zimmermann (2024b) por los escasos concursos y procesos selectivos de

contratación en el municipio de Ciudad del Este.

Por lo tanto, las cuestiones de la guía de entrevistas indagan la continuidad de las políticas públicas de SSAN entre un gobierno y otro, a partir de los partidos políticos al frente de la administración municipal, así como la forma de contratación e ingreso a la función pública de los funcionarios al frente de la implementación de esas políticas.

En total tres indicadores son los analizados en este estudio, uno asociado a la dimensión técnico-administrativa, que permitirá el análisis de las capacidades estatales para la implementación de las políticas públicas en los municipios; y dos indicadores asociados a la dimensión político-relacional, primeramente los mecanismos de interacción de las burocracias del Ejecutivo con actores del sistema político-representativo, este posibilitará dimensionar el panorama de la descentralización en el país, por su parte el indicador de las alianzas políticas entre partidos y coaliciones está asociado a determinar la posibilidad de continuidad de las políticas públicas según los diferentes gobiernos.

En la actualidad se percibe la necesidad de calificar la gestión municipal para responder a sus nuevas funciones y responsabilidades, tanto a nivel local cuanto en el ámbito de las relaciones intergubernamentales. Principalmente en los países descentralizados, como Paraguay, importa cuestionar la capacidad de los gobiernos subnacionales para llevar a cabo las diversas tareas que están bajo su responsabilidad. El interés de la descentralización y capacidad de los gobiernos locales importa porque, aunque sus acciones también dependen de leyes y normas elaboradas por otros niveles de gobierno, estos niveles de gobierno representan la esfera más próxima y directa a los ciudadanos, hecho fundamental para la implementación y evaluación de políticas sociales (Grin, Demarco y Abrucio, 2021).

Un gobierno con pocos recursos administrativos podría ser incapaz de promover políticas públicas, además las preferencias de los gobernantes pueden verse restringidas por el juego político en la sociedad (Grin, Demarco y Abrucio, 2021). Esto pone en evidencia la importancia de analizar mediante los indicadores seleccionados la capacidad del gobierno local, la formulación de políticas, la eficacia operativa y características de la democracia a nivel municipal, pues permitirá un mejor panorama de la situación de la capacidad estatal municipal en el ámbito de recursos humanos, financieros e intereses políticos para la implementación de políticas Públicas de SSAN en tres principales municipios, y por ende un panorama general de Paraguay.

Repetto (2004), a partir de un análisis institucional, resalta en la capacidad del Estado para aplicar políticas públicas eficaces que respondan a las necesidades y retos

sociales de la región. En ese sentido, la alimentación y la agricultura se han convertido en temas de gran interés en el siglo XXI. El abastecimiento alimentario de sociedades cada vez más urbanizadas, así como el aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles y las actuales crisis climáticas son algunos de los retos actuales a los que se enfrentan las sociedades y que afectan directamente a los sistemas alimentarios de la sociedad (Zimmermann, Grisa y Aranha, 2024).

El Estado es considerado el principal actor en la construcción de sistemas alimentarios sostenibles ya que cuenta con los recursos y la capacidad para intervenir, promover, coordinar, articular, regular y monitorear la producción y el consumo sostenibles, organizando arreglos políticos de abastecimiento de alimentos y formas de gobernanza. Además, los requisitos de la política alimentaria para construir sistemas alimentarios sostenibles han repercutido en diferentes escalas de gobernanza, desde el nivel supranacional hasta el local (Zimmermann, Grisa y Aranha, 2024). En concordancia, al considerar el estudio de capacidades estatales en los municipios, es importante contar con dependencias y con gestores públicos (burocracia) calificados, con experiencia en el área, estabilidad, conducción de políticas de seguridad alimentaria (Grisa, 2024).

En este estudio de Grisa (2024) y Zimmermann, Grisa y Aranha (2024), las autoras analizan la realidad del abastecimiento alimentario en dos ciudades brasileñas (Curitiba y Belo Horizonte) utilizando indicadores de capacidades estatales. Preliminarmente, es posible afirmar que, a diferencia de estas ciudades brasileñas, en el caso de Ciudad del Este, en Paraguay, Cohene (2021) no registra una dependencia municipal exclusiva que se ocupe de las cuestiones alimentarias. En cuanto a los recursos humanos calificados y la burocracia, entre 2021 y 2024 hubo siete procesos de selección y concursos de contratación para diferentes departamentos (Cohene y Zimmermann, 2024b), pero los registros de perfiles profesionales no incluyen datos sobre la formación profesional de todos los empleados de Ciudad del Este y Encarnación (Zimmermann, *et al.*, 2024).

Las teorías analizadas para definir capacidades estatales se presentan en una compilación en el Cuadro 03:

Cuadro 03 — Compilación de las teorías de capacidad estatal analizadas

Autor(es)	Año	Definiciones, componentes o argumentos de capacidad estatal
Skocpol	1985	Relación de las capacidades estatales con la implementación de políticas. Se refieren a la autonomía y capacidad del estado para

		implementar políticas públicas.
Evans	1996	Eficacia burocrática por medio de contratación de expertos.
Grindle	1997	Desarrollo de recursos humanos y organización estatal.
Repetto	2004	Capacidades estatales entendidas desde atributos del Estado, respondiendo al ¿cómo? y ¿para qué? del ejercicio de la capacidad estatal, desde los pilares que la estructura: administrativa y política.
Cingolani	2013	La capacidad del Estado como combinación de distintas dimensiones del poder del mismo.
Lindvall y Teorell	2016	Capacidad estatal como forma de poder, analizan la forma en que los Estados utilizan recursos para aumentar la eficacia de los instrumentos de los que disponen.
Gomide, Pereira y Machado	2017	Descomposición y operacionalización del concepto en niveles, donde establecen indicadores que proporcionan una base empírica a su amplia estructura teórica.
Nunes	2020	Visiones generales que abordaban la autonomía y competencias burocráticas del Estado para lograr sus objetivos.
Souza y Fontanelli	2020	Definen como forma de alcanzar los objetivos de las políticas públicas y de transformar en acción los atributos del Estado.
Grin, Demarco y Abrucio	2021	Se refieren a los recursos que visen generar mejores niveles de bienestar para sus habitantes, en especial en contextos de descentralización. Por lo tanto, destacan la incapacidad de un gobierno sin recursos de promover políticas públicas.
Santos y Grin	2023	Concepto como causa o como consecuencia, mayormente aplicado a la administración pública de nivel local, y se desdoblan en capacidad administrativa y político-relacional.
Souza	2024	Concepto amplio y multidimensional que se entiende como la capacidad de los gobiernos de decidir, formular e implementar políticas públicas y se integra de componentes políticos, institucionales, administrativos y técnicos.
Grisa	2024	Incremento de un indicador (alianzas políticas entre partidos y coaliciones), además de los establecidos en Gomide, Pereira y Machado (2017) para el análisis de las capacidades en gobiernos locales.
Zimmermann, Grisa y Aranha		

Fuente: Elaboración propia a partir de las teorías analizadas.

El Cuadro 03 presentó las principales ideas de forma general que fueron abordadas en las teorías analizadas para definir las capacidades estatales y delimitar los indicadores para el presente estudio. Es posible dimensionar que varios fundamentos expresan ideas o elementos similares que se podría resumir en la forma y la capacidad de un gobierno al

administrar sus recursos para lograr los objetivos de las políticas públicas. Pero para eso no solo se necesitan ingresos o recursos, sino también una serie de instrumentos que deben ser recopilados correctamente, como un sistema organizado, una burocracia efectiva y capacitada, y transparencias de los procesos internos que conlleva.

Cabe aclarar también que, en Zimmermann, *et al.*, (2024) se presentan resultados preliminares de proyectos de investigación sobre la presencia (o ausencia) de capacidades estatales centradas en las capacidades burocráticas y sus resultados sobre las políticas para agricultura y abastecimiento alimentario en municipios localizados en las fronteras entre Argentina, Brasil y Paraguay. Estos resultados de proyectos de investigación donde la autora de esta disertación está vinculada, por lo tanto, la misma venía acompañando las actividades y entrevistas en los municipios desde 2023, dos de esos municipios son enfoque de estudio en este trabajo, por lo que la guía semiestructurada es también utilizada para las entrevistas aquí propuestas.

2.1.1 Implementación de Políticas Públicas

Ya que las distintas formas de definir a las capacidades estatales involucran a las políticas públicas, se expone aquí el concepto de las mismas. Como este estudio se enfoca en las capacidades estatales existentes en la fase de implementación de las políticas públicas, la intención de esta sección es situar y explicar lo que envuelve el momento de la implementación de políticas y entender el papel de las capacidades estatales para llegar a estas instancias.

Existe una percepción general de políticas públicas que se basa en un conjunto de decisiones articuladas y que están orientadas a la resolución de un problema o a la realización de un objetivo de interés público. Teóricamente, para que se den las políticas públicas, estas siguen un ciclo que inicia con la formulación de un problema público y su inclusión en la agenda política, prosiguiendo con la formulación, decisión e implementación de la política pública, finalizando con una evaluación para determinar su eficacia (Secchi, 2015).

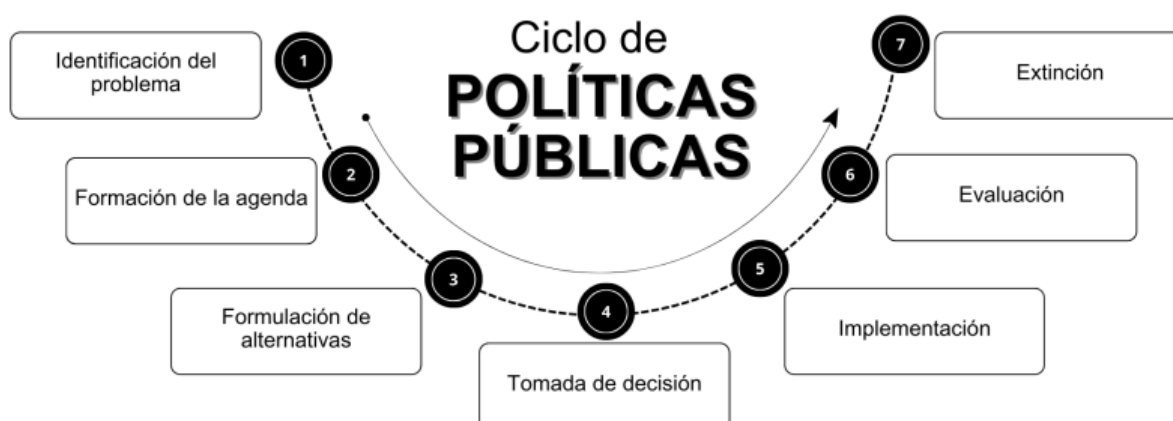
Todavía, Secchi (2015) explica que una política pública se trata de una directriz que enfrenta una situación colectiva. Es decir, una política pública posee dos elementos fundamentales: i) intencionalidad pública; ii) respuesta a un problema público. Así, la razón para el establecimiento de una política pública es el tratamiento o resolución de un problema entendido como colectivamente público.

Si bien la definición en cuestión es bastante arbitraria y no existe un consenso en cuanto a la definición de lo que es una política pública propiamente dicha (Secchi, 2015), los autores analizados en este estudio concuerdan en que se trata de una serie de acciones llevadas a cabo por actores públicos para resolver un problema público. Así, Subirats, *et al.*, (2012) expresa que la noción de política pública abarca el conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar o solventar problemas reales. Estos autores proponen la siguiente definición de política pública:

Una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos—cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían— a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones o acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, *et al.*, 2012, p. 38).

Una de las formas de análisis de las políticas públicas es seguir el recurso metodológico llamado ciclo de políticas públicas. Se trata de un esquema de organización e interpretación que organiza la vida de una política pública en fases secuenciales e interdependientes. En Secchi (2015) este modelo se limita a siete fases secuenciales, así como se observa a seguir en la Figura 04:

Figura 04 — Ciclo de Políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de Secchi (2015).

A pesar de la innovadora utilidad del ciclo de políticas públicas para su entendimiento y práctica, este raramente replica la dinámica real o vida de una política pública, pues las

fases podrían presentarse juntas, la secuencia no siempre es la misma. Por ejemplo, muchas veces la identificación del problema puede estar relacionado con el final del ciclo y no con el inicio, mientras que las fases de evaluación podrían ocurrir antes del escrutinio del problema. Sin embargo, a pesar de tales ponderaciones, la teoría del ciclo de políticas públicas ayuda a organizar las ideas, haciendo que la complejidad de una política pública sea simplificada para el entendimiento de los actores involucrados, sean políticos, administradores o investigadores, creando a su vez, un referencial comparativos para casos heterogéneos (Secchi, 2015).

Bajo esa perspectiva, el ciclo de políticas públicas posibilita un mejor dimensionamiento del proceso de las mismas, por lo que en el presente estudio permite localizar la fase de enfoque. Así, este trabajo parte de la fase de implementación de las políticas públicas de los principales municipios del Paraguay, con el análisis de las capacidades estatales que actúan en la implementación de las políticas públicas de SSAN en cada municipio.

La definición de implementación considerada acorde al objetivo de la investigación es la que no incluye la totalidad de la fase post parlamentaria. Entonces, la implementación es “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats, *et al.*, 2012, p. 183). Esta definición contempla la puesta en práctica o ejecución que se utiliza en el lenguaje habitual en las administraciones públicas. Además de los actos administrativos, la misma contempla también el proceso de planificación necesario para llevar a cabo las actividades de ejecución, es decir, los planes de acción (Subirats, *et al.*, 2012).

Así mismo, para Nunes (2020) la implementación puede clasificarse en dos grupos, uno sobre los límites que pueden asociarse a la estructura de gobernanza, y el segundo aspecto tiene que ver con las deficiencias del organismo burocrático encargado de aplicar la política industrial. Souza y Fontanelli (2020) agregan que para el funcionamiento de los gobiernos y para la implementación de las políticas públicas, es crucial la capacidad burocrática, una de las dimensiones de capacidad estatal más mencionadas por investigadores de todas las disciplinas.

2.1.2 Soberanía y Seguridad Alimentaria

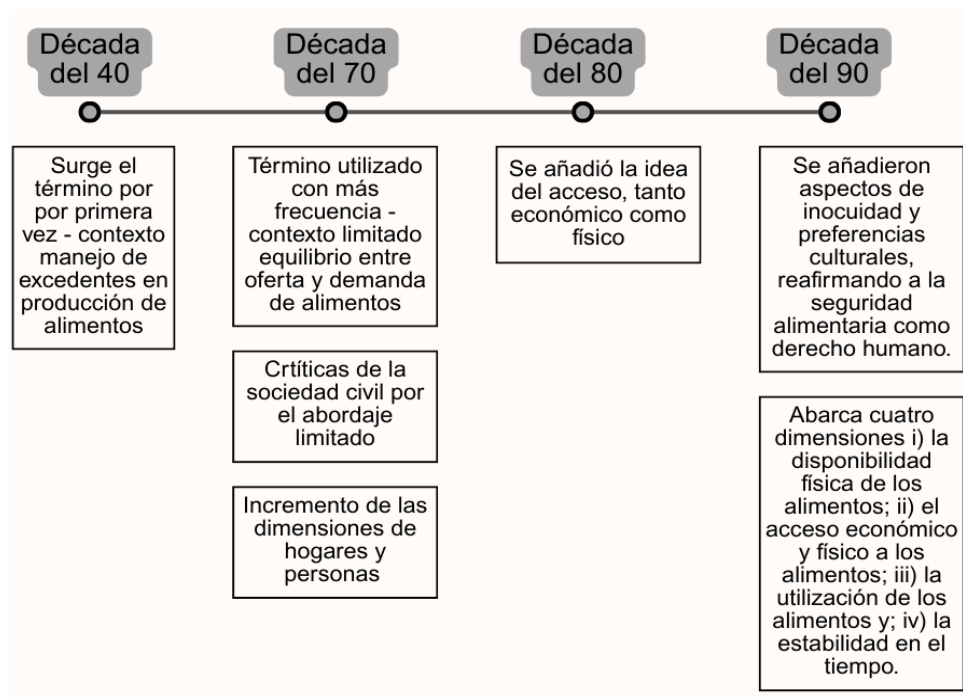
El término seguridad alimentaria sufrió modificaciones a lo largo de los años, desde

su origen, en 1943 cuando inicialmente se utilizaba una perspectiva económica (Imas, 2019). En la década de los 70' se comenzó a utilizar con más frecuencia y entonación hacia la producción de alimentos y la oferta y demanda de estos (Fukuoka, 2011). En las décadas posteriores, el concepto fue igualmente complementado con otras cuestiones más específicas en cuanto al acceso físico, económico, inocuidad y preferencias culturales de los alimentos, con alusión a la Seguridad Alimentaria como Derecho Humano (Imas, 2019).

Actualmente, la definición más utilizada de seguridad alimentaria es la que se estableció en la Cumbre Mundial de la Alimentación convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1996, que afirma la existencia de seguridad alimentaria cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2006a, p.1). A partir de su definición, la seguridad alimentaria y nutricional se compone de características principales para la formulación de opciones de desarrollo de un país (Maluf, 2007).

Además, para poder afirmar la existencia de seguridad alimentaria, esta definición aborda cuatro dimensiones: i) disponibilidad; ii) acceso; iii) utilización; iv) estabilidad. Estas atienden al fundamento de que la disponibilidad de alimentos por sí sola no es suficiente, por lo que se habla del acceso de las personas y hogares por ellos mismos, ya sea desde su propia producción, compras o a través de políticas públicas a los alimentos. A estas dimensiones, todavía, las complementan la utilización de los alimentos, refiriéndose al ámbito fisiológico del cuerpo en la absorción y utilización de los nutrientes, y aquí caben otros factores más allá de los alimentos, como el agua potable, saneamiento y asistencia médica. Por fin, se considera que la estabilidad en el tiempo de todas estas dimensiones es esencial para garantizar la seguridad alimentaria, es decir, sin interrupciones de la disponibilidad, del acceso o de la utilización (FAO, 2006b). La evolución del término se observa en la línea de tiempo de la Figura 05 a continuación:

Figura 05 — Evolución del concepto de Seguridad Alimentaria



Fuente: Elaboración propia a partir de Imas (2019); Fukuoka (2011); FAO (2006b).

Este concepto actual con sus cuatro dimensiones, a pesar de reconocer a la alimentación como derecho humano fundamental, todavía ignora algunas cuestiones de producción de alimentos como ¿quién los produce?, ¿para quién?, ¿cómo?, ¿dónde? y ¿por qué? (Vía Campesina, 2021). Por lo que fue necesario acuñar el término de soberanía alimentaria, reconocida como el derecho de los pueblos a alimentos saludables y culturalmente acordes, producidos de forma sostenible, y a definir sus sistemas alimentarios y agrícolas (Vía Campesina, 2025).

La soberanía alimentaria reconoce y defiende otros factores complementarios a la seguridad alimentaria, como el derecho a producir de las personas y comunidades locales; la exigencia de la reforma agraria; el respeto a la diversidad climática; formas de producción sostenibles; economía solidaria y justicia de género. La lucha por su reconocimiento comenzó por organizaciones sociales de los años 90 y posteriormente fue reconocida en el Foro de Nyeleni-Mali en 2007. Actualmente, el término va más allá de la Vía Campesina y está compuesto por varios sectores, y con logros importantes como su reconocimiento en políticas y organizaciones internacionales, pero aún con varios desafíos en puerta (Vía Campesina, 2021).

Es decir, la soberanía alimentaria es el derecho de cada nación a mantener y desarrollar su propia capacidad de producir sus alimentos básicos respetando la diversidad

cultural y productiva. Cabe recordar que la capacidad estatal se compone también por la dimensión política e institucional, dimensión que involucra a los actores de la sociedad civil para ampliar la capacidad de acción de la sociedad (Bertranou, 2012). En lo que respecta al término “nutricional” en SSAN, para Maluf (2007), se trata de un adjetivo añadido desde la década del 90, que integra los principales enfoques de SSAN: socioeconómico y salud. Es decir, hace referencia la satisfacción de las necesidades nutricionales de cada persona.

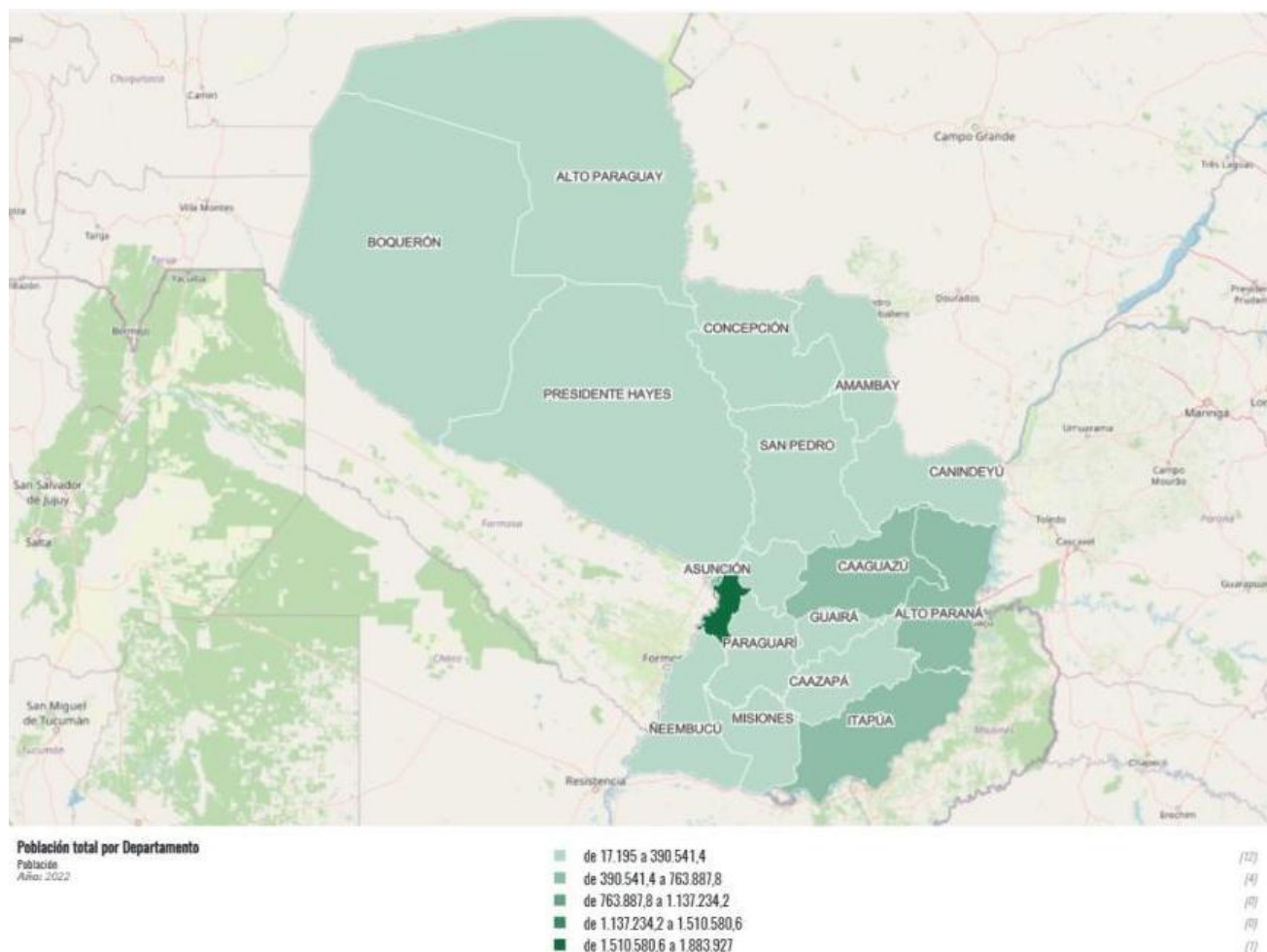
2.2 CONTEXTUALIZACIÓN, ESTRUCTURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE SSAN DEL PARAGUAY

El país se divide en dos regiones, separadas por el Río Paraguay: la Región Occidental o Chaco, compuesta por tres Departamentos (Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes); y la Región Oriental por 14 Departamentos (Central, Amambay, Canindeyú, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, San Pedro, Alto Paraná, Caazapá, Ñeembucú, Caaguazú y Paraguarí) (Zimmermann, Cohene y Riquelme, 2021a), además del distrito capital, Asunción. Bien como presentan Sili y Rodríguez (2017), estos departamentos se dividen en distritos (o municipios) que suman un total de 254, algunos de ellos de muy reciente creación.

Ambas regiones difieren entre ellas por sus características, y por ende en el tipo de producto agropecuario. En el Chaco posee las mayores extensiones de tierra, no hay tanta población y se destaca por ser una región seca. Por su parte, la Región Occidental es más poblada; posee mayor disponibilidad de agua, y variedad de cultivos agrícolas por departamento (Guereña y Villagra, 2016).

En el último censo nacional, el Instituto Nacional de Estadística (INE) de 2022 contabilizó una población total de 6.109.903 habitantes en Paraguay, de los cuales 4.215.101 habitantes se encuentran en el área urbana, y 1.894.802 habitantes residen en el área rural (INE, 2024). Esta población se concentra mayormente en los departamentos donde se localizan los municipios de este estudio, Asunción (430.457 habitantes), Itapúa (435.754 habitantes); Alto Paraná (717.480 habitantes), tal como se observa en la Figura 06:

Figura 06 — Departamentos de Paraguay y su población



Fuente: INE (2025a).

En cuanto a índices de pobreza, el 20,1% (5.918.769 personas) se encontraban en situación de pobreza¹⁵ en el 2024. Este índice de pobreza se concentró en zonas rurales, con el 25,9% (580 mil personas), frente al 16,6% (609 mil personas) de las zonas urbanas. Todavía en el 2024, la población en pobreza extrema¹⁶ también fue superior en zonas rurales, con el 7,9%, frente al 1,9% de las zonas urbanas (INE, 2025b).

Los valores de ambas canastas, tanto básica de alimentos, como las de consumo, sufrieron un aumento en 2024. Para el área urbana el valor mensual por persona fue de GS 391.894 (pobreza extrema) y GS 897.168 (pobreza). Por su parte, en el área rural la línea de pobreza extrema tenía un valor de GS 357.891 y la línea de pobreza total de GS 654.657

¹⁵ Personas con nivel de ingresos inferior al costo de una canasta básica de consumo tanto alimentarios como no alimentarios, esta se entiende también como línea de pobreza total (INE, 2025b).

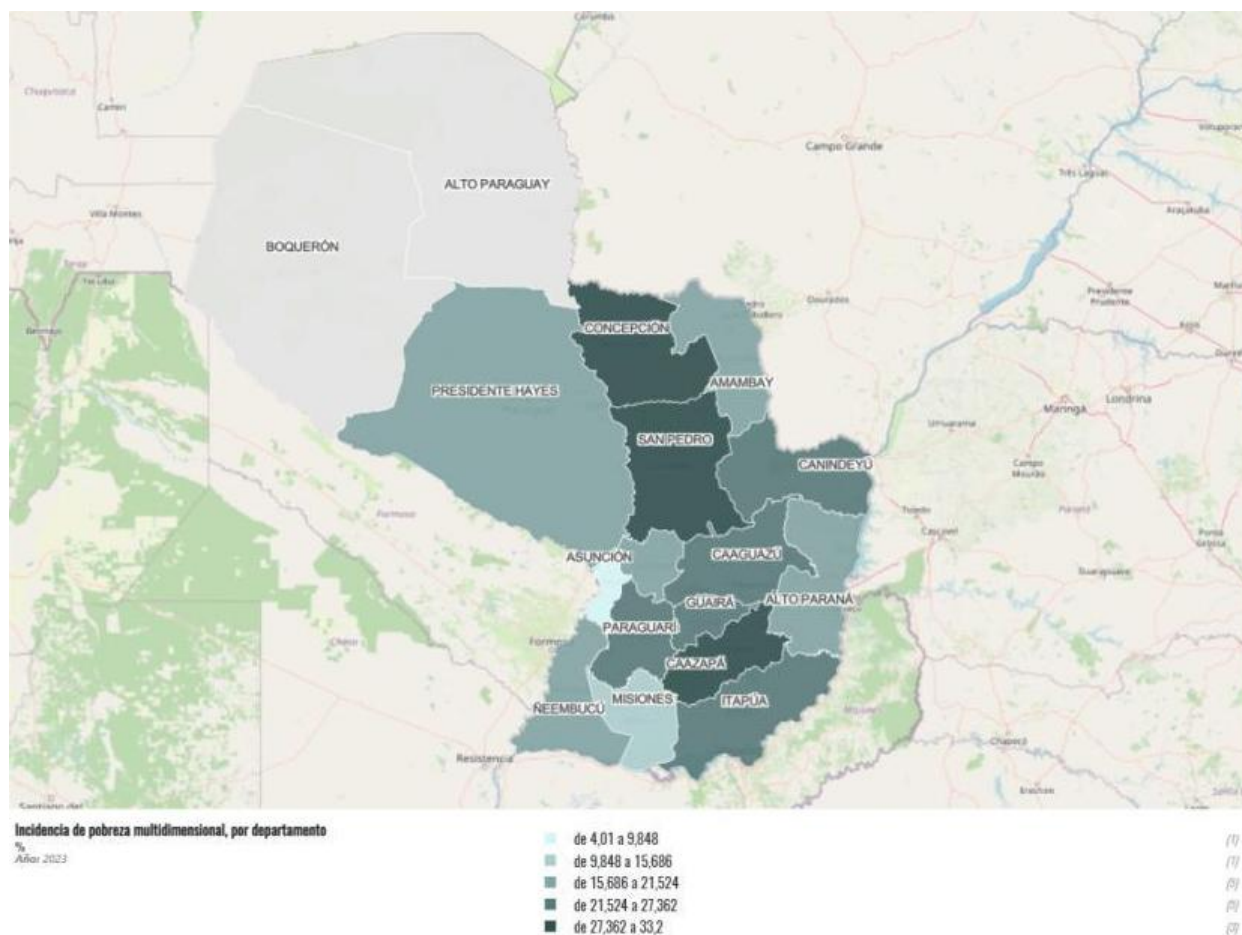
¹⁶ Personas con ingresos per cápita inferiores al costo de una canasta básica de alimentos, entendida también como línea de pobreza extrema (INE, 2025b).

guaraníes mensuales por persona (INE, 2025b).

Por fin, es de considerarse los niveles de pobreza multidimensional¹⁷ que el país presentó por primera vez en 2021, con la intención de complementar la medición de pobreza monetaria (Ministerio de Hacienda, 2022). En el 2023 se registró un total de 1.009.044 personas como pobres multidimensionales, de las cuales el 53,82% (543.112 personas) también son pobres monetarios, mientras que 46,18% restante (465.933 personas) de los pobres multidimensionales no son pobres monetarios. Esto quiere decir que los pobres no monetarios no presentan carencia de ingresos, pero enfrentan otras privaciones al ser pobres multidimensionales. Tales privaciones envuelven principalmente carencia de saneamiento mejorado, acceso a agua potable, uso de carbón o leña para cocinar, falta de aporte a caja jubilatoria o pensiones, personas enfermas o accidentadas sin acceso a atención médica (INE, 2023b). La concentración del IPM por departamento se puede observar en la Figura 07 a continuación:

¹⁷ Se refiere a las diversas carencias que pueden padecer los individuos en simultáneo, que además de la falta de ingresos, también los priva del desarrollo pleno de sus capacidades básicas (teoría de Capacidades de Amartya Sen) (Ministerio de Hacienda, 2022).

Figura 07 — Desagregación de la incidencia (H) del IPM por departamento



Fuente: INE (2025c).

El boletín técnico consultado de INE (2023b) explica que las variables utilizadas, Incidencia (H) e Intensidad (A), del método Alkire – Foster, son las que componen el valor del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Este IPM representa la proporción de privaciones que sufren los pobres multidimensionales, y su valor puede variar de 0 a 1, cuanto más cerca de 0 indican menor presencia de la problemática, y cerca de 1 mayor afectación de la población. Considerando lo anterior, el IPM en 2023 fue de 0,063 (17,9% de la población total del país), de los cuales 15,8% se concentra en Alto Paraná, 25,2% en Itapúa, y 4% en Asunción.

2.2.1 Paraguay y sus Municipios en el ámbito político-administrativo

Actualmente la estructura política de Paraguay se constituye en Estado descentralizado (Paraguay, 1992), la cual se estableció recién desde la democracia, y se entiende como el traspaso de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a

niveles locales y departamentales del gobierno (Montecinos, 2005, p. 74).

Previo al periodo democrático, el dictador Alfredo Stroessner llegó al poder por un golpe militar en mayo de 1954, el hecho de que se mantuviera en el poder hasta 1989 se debió a la represión y a su habilidad política para establecer una serie de alianzas estratégicas con los bloques de poder militar, económico y político existentes en Paraguay; además del perfeccionamiento de mecanismos de control que desmovilizaron y reprimieron a gran parte de la sociedad civil. Estos factores posibilitaron la creación de condiciones para lo que era básicamente un régimen corrupto y represivo. Finalmente, el derrocamiento del general Stroessner en febrero de 1989 sumió a Paraguay en un estado de conmoción colectiva, pues para entonces, Stroessner había ocupado el cargo durante más de 34 años, más que ningún otro gobernante en la historia paraguaya (Lambert y Nickson, 1997).

En ese sentido, desde 1882, cuando se aprobó la primera ley de gobierno local, hasta 1991, este nivel de gobierno estuvo muy limitado porque a pesar de las garantías de autonomía municipal de las sucesivas constituciones, los intendentes todavía eran nombrados por el gobierno central (Lambert y Nickson, 1997).

De acuerdo con Ardití (1992), las elecciones generales del 1° de mayo de 1989 fueron celebradas tres meses después del golpe de Estado que derrocó al gobierno de Stroessner con el objetivo de legitimar al nuevo gobierno, y solamente dos años después de la vigencia de libertades públicas y de transformaciones en la cultura cívica y el sistema electoral se realizaron las elecciones municipales el 26 de mayo de 1991.

Tales transformaciones posibilitaron condiciones más igualitarias para los participantes, como fueron los cambios administrativos y jurídicos importantes, pues los comicios municipales se realizaron en el marco de una nueva institucionalidad electoral. Estas estuvieron regidas por un nuevo Código Electoral que entró en vigencia en 1990. Este Código introdujo figuras políticas novedosas, como la elección popular del intendente, donde la ciudadanía pudo elegir al ejecutivo municipal por primera vez en la historia política del país (Ardití, 1992).

De acuerdo con Bozzolasco y Martínez (2015), existen tres tipos de descentralización en Paraguay según en su trayectoria histórica: i) descentralización política: primera experiencia exitosa fue desde la reforma del Código Electoral en 1990, con la elección directa del Intendente Municipal; ii) descentralización administrativa: el primer registro de progreso en es la Asamblea Nacional Constituyente del año 1992; y la Constitución Nacional derivada de la misma, no obstante solamente en el año 2010 fue promulgada la nueva Ley Orgánica Municipal (LOM) N° 3966, que reemplazó la antigua ley

del año 1987. Esta última establece que las municipalidades enfocarán su trabajo en el aspecto legislativo y delegan el trabajo administrativo al nivel departamental; iii) descentralización económica: a partir de la Constitución Nacional de 1992, se transfiere el control de la recolección del impuesto inmobiliario urbano y rural del gobierno central al local, lo que posibilita la retención del 85% de lo recaudado por este impuesto a las municipalidades, sin embargo esta transferencia no evidenció cambios significativos por la falta de estructuras básicas para la adjudicación de fondos, por lo que se propuso extender facultades para recaudar Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los gobiernos locales, para disminuir la alta tasa de evasión fiscal. En esta reforma de gobierno, se propuso la no asignación de fondos del gobierno central a gobiernos locales, pero sí asignar una parte importante de las recaudaciones de IVA locales como aporte financiero a los gobiernos subnacionales, transferidos de manera inmediata desde el ejecutivo a los mismos (Bozzolasco y Martínez, 2015). Así como la creación de departamentos es reciente, el origen de los municipios se remonta a 1882 cuando se aprobó la primera ley de gobierno local (Lambert y Nickson, 1997).

En lo que respecta a la implantación del proceso de descentralización, Gascó y Navarro (2002) analizan algunos aspectos que vinculados: i) la ambigüedad en el esquema de competencias entre el nivel departamental y el nivel local, donde no queda clara la distribución de funciones entre las diferentes administraciones; ii) la afirmación de que el gobernador departamental representa al poder ejecutivo en la ejecución de la política nacional (su salario procede del presupuesto nacional), lo que añade confusión al rol y a la *accountability* de los departamentos; iii) la capacidad de injerencia del poder central en los niveles locales y departamentales, ya que existe una facilidad en términos legislativos para que el poder ejecutivo intervenga los gobiernos subnacionales (Ley 317/94). Por último, destaca al sistema de financiación por la existente debilidad financiera de las administraciones subnacionales paraguayas.

Gascó y Navarro (2002) afirman que la falta de profesionalidad y el poco compromiso político contribuyeron a la realidad actual de la descentralización en Paraguay. Así, persiste una ausencia de personal cualificado en el proceso a nivel local, resaltando una importante carencia de recursos humanos formados adecuadamente. En teoría, el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM), que fue creado en el año 1971, y extinguido en el año 2003 por la Ley N° 2078 (Paraguay, 2003a), debió implementar programas de fortalecimiento institucional. No obstante, el IDM se dedicó a indicar meramente los procedimientos financieros y administrativos que las municipalidades debían seguir, lo que contrajo una

actitud hostil por parte de los intendentes hacia el IDM, su falta de confianza en el mismo y la pérdida de credibilidad del papel del Instituto. Además, el escaso compromiso político con el proceso, que a pesar de que proceso de descentralización conste en la Constitución de 1992, recién en el año 2000 que se da un mayor protagonismo a una estructura institucional, el Consejo Nacional para la Descentralización del Estado (CONADE), apoyado por la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado, encargado de liderar el desarrollo de la actividad descentralizadora. Esto ha posicionado a la descentralización como un proceso aislado a las demás reformas conducentes a la modernización del Estado; a la falta de una visión integral y prospectiva del proceso; una deficiente coordinación horizontal y vertical de las instancias y los actores; y a una ausencia de métodos de evaluación de resultados que permitan hacer un seguimiento del proceso (Gascó y Navarro, 2002).

En ese sentido, para Cabrero (2004) el perfil profesional de los funcionarios es un factor clave de las capacidades institucionales, lo que sugiere que la formación y capacitación del personal son fundamentales para el desempeño de los gobiernos locales.

Bajo esa perspectiva, en países descentralizados es fundamental indagar sobre las capacidades de los gobiernos subnacionales de realizar las distintas funciones sobre su responsabilidad. Así, las capacidades estatales en gobiernos locales se refieren a los recursos que visen generar mejores niveles de bienestar para sus habitantes, en especial en contextos de descentralización (Grin, Demarco y Abrucio, 2021). En Cohene (2021) se entiende que parte de tales responsabilidades es implementar políticas públicas. El territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, que dentro de los límites de la Constitución y de las leyes gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos (Paraguay, 1992).

En ese sentido, la Constitución Nacional vigente, Paraguay (1992) en su Artículo 3 expresa que el Gobierno Nacional es ejercido por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por su parte, el Artículo 161 manifiesta que los departamentos, están cargo de las Gobernaciones, cuyo Gobierno es ejercido por un gobernador y una junta departamental, electos por los ciudadanos radicados en el departamento en comicios coincidentes con las elecciones generales, con duración de cinco años en sus funciones. En el caso de los municipios, el Artículo 167 establece que estos están a cargo de las Municipalidades, el gobierno está conformado por un intendente y una junta municipal, también con cinco años en sus funciones, con excepción del periodo 2021-2026, como fue explicado en la introducción.

Considerando la característica descentralizada, la Ley N° 3666/2010 resalta en el artículo 12, capítulo III que: “las municipalidades no estarán obligadas a la prestación de los servicios que estén a cargo del Gobierno Central, mientras no sean transferidos los recursos de conformidad a los convenios de delegación de competencias” (Paraguay, 2010). Los municipios en Paraguay se rigen esta LOM, que establece su estructura, funciones, responsabilidades, entre otras cuestiones (Paraguay, 2010).

Según Cohene y Zimmermann (2024b), los municipios se rigen por la Ley N° 2051/2003 “De contrataciones Públicas” para adquisición o locación de bienes, contratación de servicios o ejecución de obras públicas, por medio de licitaciones, de contratación directa o fondos fijos (Paraguay, 2003b), y todos los contratos municipales deben ser auditados por la Unidad Técnica y Regulatoria Central del Ministerio de Hacienda (OPACI¹⁸, 2004).

Sin embargo, la Ley N° 2051/2003 no expone explícitamente la contratación de funcionarios públicos. En ese sentido, existe una lista de normativas que establecen la obligatoriedad de concursos públicos, según SFP (2018), que parte de la Constitución Nacional, leyes, decretos y resoluciones, y la propia SFP como ente rector que en su conjunto constituyen el marco normativo de los concursos en Paraguay, el mismo se detalla en el Cuadro 04:

Cuadro 04 — Marco normativo de la obligatoriedad de concursos públicos en Paraguay

Constitución Nacional	Leyes	Decretos	Resoluciones
Artículo 47, inciso c) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad.	Ley N° 1626/2000 De la Función Pública (DEROGADA) → Ley N° 7454/2025 De la Función Pública y del Servicio Civil (PROMULGADA EN ENERO DE 2025). Ley N° 2479/2004 “Que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones	Decreto N° 6369/2011 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 2479/2004 Que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas y la Ley N° 3585/2008 Que modifica los artículos 1º, 4º y 6º de la Ley N° 2479/04”, y por el cual se determinan los procedimientos y	Resolución SFP N° 180/2016 “Que reglamenta el alcance de varios artículos del anexo del decreto N° 3857/2015 “Por el cual se aprueba el reglamento general de selección para el ingreso y promoción de la función pública, en cargos permanentes y temporales, mediante la realización de concursos públicos de oposición, concursos

¹⁸ Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, es el organismo oficial de los municipios paraguayos (Cohene, 2021).

	<p>públicas”.</p> <p>Ley N° 3585/2008 “Que modifica los artículos 1º, 4º y 6º de la Ley N° 2479/2004 “Que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas”.</p> <p>Ley del presupuesto general de gastos de la Nación.</p>	<p>mecanismos para el ejercicio de las funciones y atribuciones de la Secretaría de la Función Pública relativas al cumplimiento de dichas leyes”.</p> <p>Decreto N° 1212/2014 “Por el cual se aprueba la implementación del portal único del empleo público - Paraguay Concurso- y la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa SICCA”.</p> <p>Decreto N° 3857/2015 “Por el cual se aprueba el reglamento general de selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes y temporales, mediante la realización de concursos públicos de oposición, concursos de oposición, y concursos de méritos, de conformidad con los artículos 15, 25, 27 y 35 de la Ley N° 1626/2000 de la función Pública”.</p>	<p>de oposición, y concursos de méritos, de conformidad con los artículos 15, 25, 27 y 35 de la Ley N° 1626/2000 de la función Pública”, y se definen los mecanismos de adecuación del SICCA”</p> <p>Resolución SFP N° 0219/2016 “Por la cual se establece el procedimiento para la recepción y tramitación en la Secretaría de la Función Pública de denuncias relacionadas a procesos de concursos públicos de oposición; concursos de oposición y concursos de méritos implementados en el marco del Decreto N° 3857/2015” “Por el cual se aprueba el reglamento general de selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes y temporales, mediante la realización de concursos públicos de oposición, concursos de oposición y concursos de méritos, de conformidad con los Artículos 15, 25, 27 y 35 de la Ley N° 1626/2000 de la función pública.</p> <p>Resoluciones anuales de la SFP que establecen protocolos de trámites en materia de concursos.</p>
--	---	---	--

			Resolución Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional - VCHGO N° 40/2025 Que establece el reglamento y los instrumentos técnicos a ser aplicados por las instituciones públicas en los procesos de selección.
--	--	--	--

Fuente: adaptado de la SFP (2018), p.07.

De acuerdo con la SFP (2018), la obligatoriedad de realizar concursos provenía de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública” y el Decreto N° 3857/2015 que aprueba el Reglamento General de Selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes y temporales, mediante la realización de Concursos Públicos de Oposición, Concursos de Oposición y Concursos de Méritos, de conformidad con los artículos 15, 25, 27 y 35 de dicha Ley, la cual estaba reglamentada por la Resolución de la SFP N° 044/2018. Cabe aclarar que la Ley 1626/2000 fue derogada en 2025 y en su lugar, promulgada la Ley N° 7454/2025 De la Función Pública y del Servicio Civil, la cual se aplica al personal municipal actualmente. Como no se encontraron nuevos decretos provenientes de la nueva Ley, por lo que se siguen utilizando los derivados de la Ley 1626/2000. No obstante, el procurador general de la república afirmó en ABC Color (2025b) que la Ley no necesita de reglamentación, sino que cada institución es autónoma de la misma. Se consideró importante incorporar la Resolución del Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional - VCHGO N° 40/2025 que establece el reglamento y los instrumentos técnicos a ser aplicados por las instituciones públicas en los procesos de selección. Esta última cuenta con una escala salarial por rango entre sus anexos, si bien derivada de la Ley 1626/00, pero es la normativa más actual con las condiciones mencionadas en la Ley 7445/2025.

Los intentos de la SFP de impulsar criterios de mérito para la selección, ascenso y evaluación de desempeño del servidor público a través de Paraguay Concurso¹⁹ no

¹⁹ En febrero de 2014 fue aprobado la implementación por el Decreto N° 1212, del Portal Único de Empleo Público (PUEP) “Paraguay Concurso”, plataforma informática que facilitará la gestión en línea de los procesos de selección de personas, tanto para el nuevo ingreso a la Administración Pública por Concurso Público de Oposición y las nuevas Contrataciones por Concurso de Méritos (Paraguay, 2014).

alcanzan todavía al campo municipal (Nickson, 2016), a pesar de que los documentos normativos de concursabilidad de la SFP mencionados sí contemplan a las municipalidades.

Si bien la Ley 7454/2025 establece que el concurso público es la única vía de ingreso a la función pública, y adquiere estabilidad a los dos años de servicio, con derecho a concursos para ascensos, además conservarán los derechos adquiridos con anterioridad a su designación. Por otro lado, también contempla los cargos de confianza de forma directa o por concurso público, de cualquier forma, el nombramiento no genera estabilidad alguna, por lo que su remoción tendrá lugar de manera automática cuando se produzca el cese de la autoridad para la que presta función y sin derecho a indemnización.

Respecto a las contrataciones temporales, se podrán efectuar para atender necesidades de carácter temporal, inusuales o excepcionales por sus características, también mediante concurso. Estos serán contratados por empleo público y no podrán desarrollar funciones o tareas distintas de aquellas para las que fueron contratados. Independientemente de la contratación por empleo público, las instituciones públicas podrán contratar también a personas físicas o jurídicas en contratos civiles de prestación de servicios públicos, los cuales se regirán por la Ley de Contrataciones Públicas y por la ley civil respectiva. El empleado público puede adquirir estabilidad después de diez años de servicio ininterrumpido (Paraguay, 2025).

Entre los derechos del funcionario público, la Ley 7457/2025 dispone la estabilidad laboral del que ingresa a la función pública mediante concurso público y haya completado dos años de servicio, a no ser desvinculado sin justa causa y a conservar el cargo alcanzado. Así mismo, se encuentran las remuneraciones de acuerdo con la escala salarial, aguinaldo, vacaciones, permisos y descansos, derechos de seguridad social y caja de jubilaciones. Los funcionarios también serán sometidos a una evaluación obligatoria de desempeño anual que determinarán los requisitos para ascensos, promociones, movilidad interna, necesidades de capacitación, estímulos no monetarios, renovación contractual y planes de mejora institucional, pero no podrá ser utilizada para determinar la desvinculación automática del servidor público o para imponer una sanción de manera directa (Paraguay, 2025).

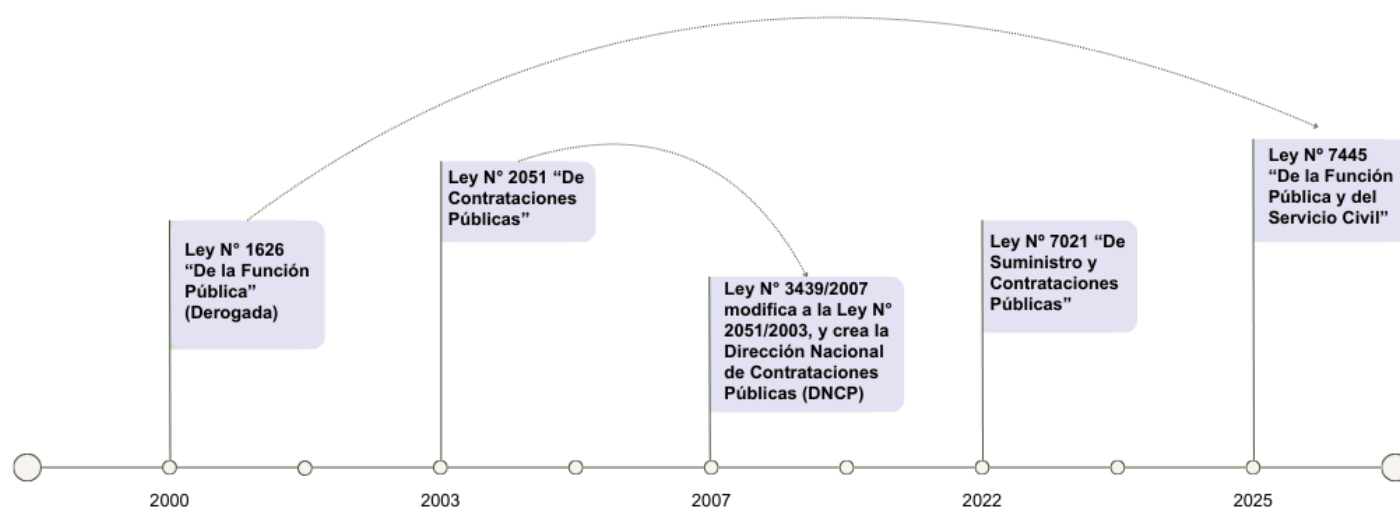
Se destaca que ningún servidor público podrá percibir del Estado más de una remuneración, compensación, retribución o cualquier tipo de ingreso, bajo cualquier denominación, salvo lo previsto en la legislación presupuestaria, a excepción de profesionales de la salud, docentes o investigadores (Paraguay, 2025).

Al verificar las remuneraciones en la lista de funcionarios no solo se observan distintas categorías de vínculo en cada municipalidad, sino también más de un tipo de remuneración por funcionario, en especial aquellos de cargos directivos cuyas remuneraciones se categorizan en sueldos y bonificaciones; o de los concejales que se desdoblán en dieta, bonificaciones y gastos de representación en el caso de Ciudad del Este y Encarnación, pero no es algo fijo, sino que puede variar el tipo de remuneración para el mismo puesto, desde jornales, bonificaciones y gratificaciones, sueldos, honorarios, entre otros. En el caso de Asunción, un cargo de asistente recibe cuatro tipos de remuneraciones: dos de gratificaciones por servicios especiales, subsidio para la salud y sueldo básico; cargo de asesor y cajero de cinco a seis categorías diferentes y un cargo sin especificar, pero con vínculo de jornalero, recibe cinco categorías distintas de remuneración (MCDE; Municipalidad de Encarnación; Municipalidad de Asunción, 2025).

En suma, las leyes que tratan de las contrataciones y condiciones en el sector público de Paraguay son: la Ley N° 1626/00 “De la Función Pública”, es la que explicaba las condiciones legales de los funcionarios públicos municipales, como mencionado anteriormente (OPACI, 2004); y la nueva Ley N° 7445/2025 “De la Función Pública y del Servicio Civil”, que promueve la profesionalización de los servidores públicos para mayores niveles de eficiencia y eficacia en las instituciones públicas (Paraguay, 2025); la Ley N° 7021/2022 “De Suministro y Contrataciones Públicas”, que crea el Sistema Nacional de Suministro Público y regula al Sistema Nacional de Contrataciones Públicas como parte de la Cadena Integrada de Suministro Público (Paraguay, 2022); La Ley N° 2051/2003 rige las cuestiones de compras públicas, asignadas al Ministerio de Hacienda, mediante la creación de una dependencia interna llamada Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT). Cabe mencionar que la Ley N° 3439/2007 modifica a la Ley N° 2051/2003, y crea la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), dependiente del Poder Ejecutivo, en sustitución de la UCNT (DNCP, 2025). Estas normativas se observan en la Figura 08:

Figura 08 — Línea de tiempo de las normativas que rigen las contrataciones de la función

pública en Paraguay



Fuente: elaboración propia a partir de SFP (2018) y de DNCP (2025).

Al analizar los tipos de contrataciones en la función pública, La Ley N° 1626/00 establece la categoría de funcionarios contratados y permanentes, reconociendo únicamente al nombrado como funcionario público, y alegando que el vínculo contratado es excepcional y temporal. Según Paraguay (2000), un funcionario permanente es aquella persona nombrada mediante acto administrativo para ocupar de manera permanente un cargo incluido o previsto en el Presupuesto General de la Nación (...) el trabajo del funcionario público es retribuido y se presta en relación de dependencia con el Estado. Por su parte, un funcionario contratado es aquel que en virtud de un contrato y por tiempo determinado ejecuta una obra o presta servicio al Estado, sus relaciones jurídicas se registrarán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia.

Para Sili y Rodríguez (2017), es difícil analizar los datos de personas que trabajan en los municipios debido a las numerosas categorías y subcategorías de empleados. De estas categorías, existen tres más comunes entre el personal municipal: i) Nombrados: son funcionarios públicos que se rigen por el estatuto de la función pública; ii) Contratados: personal que se rige por el código civil, en categoría de contratos temporales; iii) Jornaleros²⁰: se rigen por el Código Laboral, con pago del Instituto de Previsión Social (IPS)

²⁰ Los jornaleros trabajan a cambio de un jornal o pago por día de trabajo y sus deberes son iguales a los demás trabajadores conforme a las condiciones laborales y lo acordado en el contrato (Federación por la

(Sili y Rodríguez, 2017), que es el seguro social de los trabajadores, el cual les permite acceder a las prestaciones del mismo, como salud y caja jubilaria o pensiones.

Si bien esta categorización de funcionarios entre nombrados (o permanentes) y contratados, se verificó en Cohene y Zimmermann (2024b) que coincide en el municipio de Ciudad del Este, y en Zimmermann *et al.*, (2024) para el municipio de Encarnación, esto difiere en lo que establece la Ley respecto a la cantidad y condiciones de tiempo del contrato. En la práctica es como apuntan Sili y Rodríguez (2017), pues muchas veces los contratados tienen una renovación permanente del contrato y en otros casos dejan de ser nombrados como funcionarios públicos. A esto se le suma el hecho de que la categoría de contratados predomina en cantidad, siendo el tipo de contratación más común y no solo en casos específicos y para labores temporales como lo establece la Ley.

Además de las Leyes nacionales mencionadas, los documentos propios de cada municipalidad también rigen el funcionamiento de la institución en cuanto a jerarquía, funciones, procedimientos, vínculos y contratos. Así lo establecen el reglamento interno de cada municipalidad; el manual de funciones de cada institución local (y manual de procedimientos de cada dependencia si hubiere); resoluciones que establecen la estructura municipal, como los organigramas; lista mensual de funcionarios, con los detalles de periodo de vínculo, salario, cargo, función y perfil profesional. Estos documentos fueron la base para determinar la burocracia y capacidades estatales en recursos humanos para la municipalidad de Ciudad del Este en Cohene y Zimmermann (2024b).

No obstante, al indagar por los mismos documentos en todas las municipalidades, existieron una serie de dificultades: el reglamento interno ni todos los manuales se encuentran disponible en la página web oficial, a pesar de tratarse de documentos públicos; la estructura de los organigramas sufre modificaciones casi mensualmente y no son actualizados, además de la variación en su forma de presentación entre las instituciones; la lista de funcionarios tarda mucho tiempo en ser actualizada, varios funcionarios son desvinculados y contratados cada mes, pero no es posible acompañar estos movimientos en el momento, además de la falta de datos específicos en funciones y cargos y perfil profesional donde la mayoría no especifica ningún tipo de estudio, otros solo cuentan con el nivel básico. Esto último es a causa de la no actualización por parte del departamento responsable y también porque la mayoría de los funcionarios solo cuenta con el nivel básico de educación.

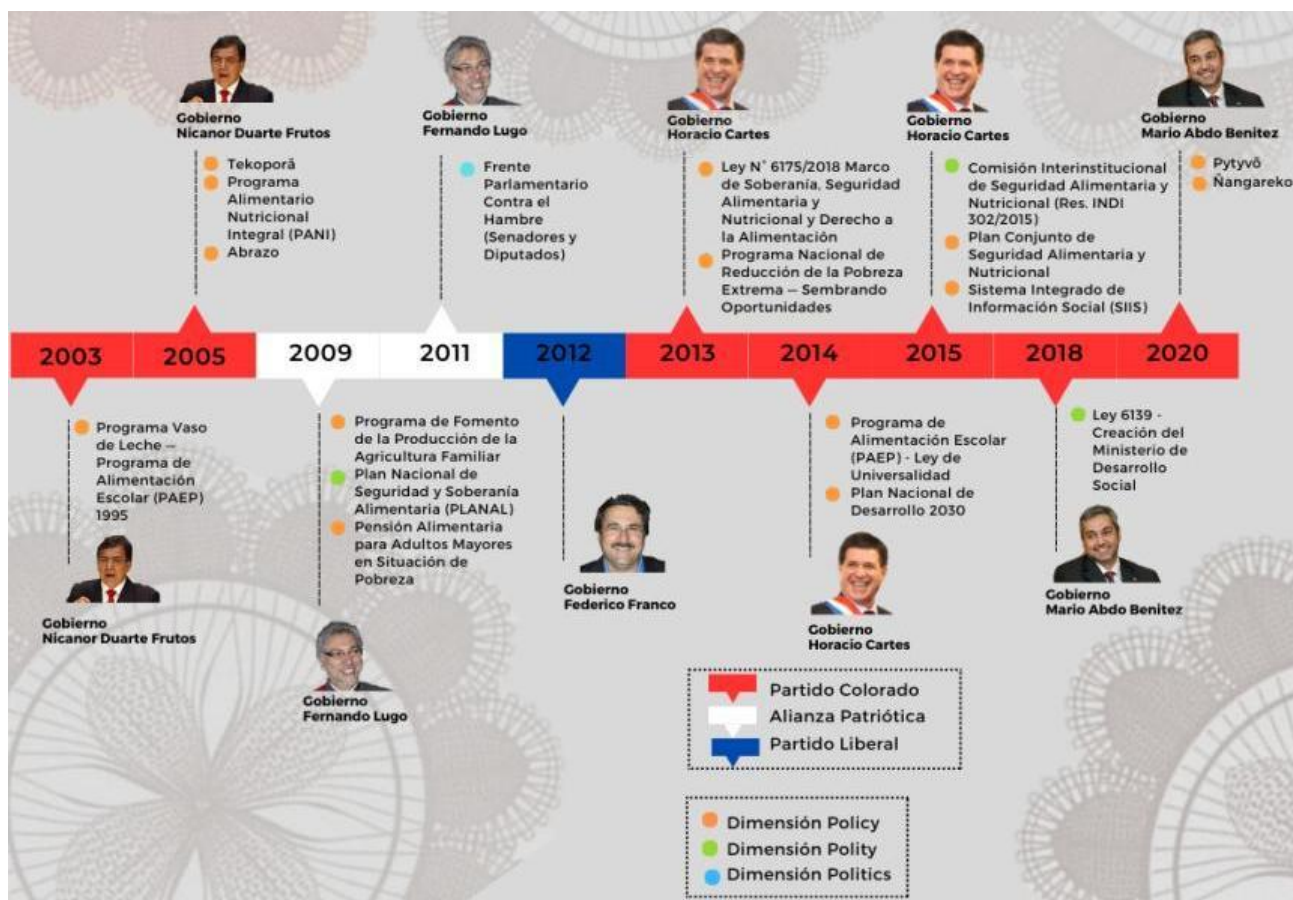
2.2.2 Políticas Públicas de SSAN en Paraguay

Paraguay posee una trayectoria de políticas públicas de SSAN desde hace varios años, Imas (2019) identificó aproximadamente 20 políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria en el país, por su parte Zimmermann, Cohene y Riquelme (2021a), evidenciaron la necesidad de políticas públicas direccionadas al combate de la pobreza y la garantía de la soberanía y seguridad alimentaria partir de los años 2000. En concordancia la necesidad de las políticas públicas de combate a la pobreza y garantía de la SSAN en Paraguay comienza a ser debatida en los años 2000. Desde entonces, se vienen ejecutando varios proyectos y programas en carácter de política pública que, en Zimmermann, Cohene y Riquelme (2021a; 2021b) fueron mapeadas y analizadas a partir de las tres dimensiones de una política pública.

Si bien la realidad alimentaria, social y política es incipiente, Zimmermann, Cohene y Riquelme (2021a; 2021b) afirman que esta ha movilizó a la sociedad civil, a las agencias internacionales que operan en Paraguay, además ejerce presión sobre el ejecutivo y la legislatura para construir políticas públicas para la SSAN. En ese sentido, se formalizó con la creación del Plan Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL) y se reanudó el proceso de aprobación de la Ley Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación (Ley Marco SSAN). Estos sucesos por medio de políticas públicas nacionales han impulsado e influenciado los sistemas alimentarios sostenibles del país, y a pesar de que algunas políticas no cumplieron su objetivo, otras continúan vigentes.

A continuación, en la Figura 09 se presentan las políticas públicas de SSAN en Paraguay en una línea de tiempo desde el gobierno de Nicanor Duarte Frutos en 2003, hasta el gobierno de Mario Abdo Benítez en 2020, datos originados en una investigación durante la pandemia de 2020, involucrando solamente hasta ese año (Zimmermann, Cohene y Riquelme, 2021a).

Figura 09 — Políticas públicas de SSAN en Paraguay entre 2003-2020



Fuente: Cohene y Zimmermann (2024c en prensa).

En la Figura 09 constan las principales políticas públicas de SSAN en Paraguay, desde el Gobierno de Nicanor, hasta el de Mario Abdo, en el año 2020 cuando comenzó la pandemia de Covid-19, esto justifica la implementación de los programas emergenciales en ese año: *Pytyvõ*²¹ y *Ñangareko*²². Las políticas están clasificadas según el análisis de las dimensiones de las políticas públicas y el recorte temporal abarcó varios gobiernos, lo que impactó tanto en la continuación de varios programas, como en la culminación de otros. Al mismo tiempo, tales gobiernos fueron de diversos partidos políticos, con predominancia al partido colorado (Cohene y Zimmerman, 2024c, en prensa).

Por otro lado, en Cohene (2021) se constataron políticas públicas de iniciativa local por parte de la institución municipal en el caso de Ciudad del Este. De acuerdo con la Resolución N° 2339 en Ciudad del Este (2020), si bien la estructura municipal esteña es significativa en cuanto a direcciones y divisiones para cada área, las iniciativas de SSAN

²¹ Traducción del guaraní: ayudar

²² Traducción del guaraní: cuidar

implementadas no poseen una dependencia exclusiva responsable por su elaboración e implementación. Por lo tanto, las políticas públicas de SSAN se encuentran dispersas entre las direcciones municipales, con destaque a la Dirección de Desarrollo Social y la Dirección de Gestión Ambiental.

Las acciones de SSAN en Ciudad del Este son varias, unas más antiguas que otras. Las que no están más vigentes son las políticas emergenciales, las demás sufren alteraciones de nombres o son interrumpidas pero retomadas, como las ferias de emprendedores, como se verifica en Cohene y Zimmermann (2023a; 2023b). A continuación, en el Cuadro 05 se observan las políticas públicas de SSAN de CDE actualizadas:

Cuadro 05 — Políticas Públicas de SSAN en la municipalidad de Ciudad del Este

Política Pública	Vigencia	Dependencia municipal responsable/ *Dependencia colaboradora	Funcionamiento
Mercado Municipal de Abasto	1957 - actual	Dirección de Recaudaciones *Dependencia propia: Sección de Mercado de Abasto	Comercialización/mayorista de productos industrializados y frescos, pero sobre todo productos de contrabando. Está situada en el barrio Obrero de CDE.
Feria Permanente Municipal	Década de los 90' - actual	Dirección de Recaudaciones *Dependencia propia: Sección de Feria Permanente	Servicios básicos de alimentación, productos de reventa (plantas, ropa, zapatos, frutas, entre otros). Se localiza detrás de la terminal de ómnibus de CDE.
Vaca Mecánica - Planta Procesadora de Leche y Panificados	Década de los 90' - actual	Dirección de Desarrollo Social *Dependencia propia: Planta Procesadora de Leche y Panificados	Produce leche de soja y pan, que se distribuyen a escuelas, guarderías y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica de la ciudad, así como a otras dependencias de la municipalidad. Está situada en el barrio de Ciudad Nueva de CDE.
Central de Productores y Feriantes Hortigranjeros	1997 - actual	Dirección de Recaudaciones *Realizado a partir del trabajo de la Asociación Autónoma de Productores	Se compone de 111 comités de comunidades campesinas distribuidos en 18 municipios del departamento de Alto Paraná. Cuenta con productos frescos, como frutas, verduras, carne y plantas medicinales de producción orgánica nacional. También preparan y comercializan comidas típicas del Paraguay. Se encuentra detrás de la estación de autobuses del CDE (al lado de la Feria Permanente).
Banco de Alimentos	2020 - actual	Dirección de Desarrollo Social *Dependencia propia: Banco de Alimentos	Atiende a ollas populares, escuelas y familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Trabajaba a partir de convenios, entregando alimentos en barrios carenciados e intermediaciones de hospitales a través de proyectos (<i>Karurã</i> -traducido del guaraní: para comer-, Mango Solidario y Cursos de Capacitación a mujeres). Actualmente la dinámica de funcionamiento desde el ámbito nutricional. Se localiza en el barrio Ciudad Nueva de CDE.
Ollas Populares	Reforzada	Dirección de	Consiste en preparar el almuerzo en un

	desde 2020 (pandemia de Covid - 19) - actual	Desarrollo Social y Dirección de Gestión Ambiental *Iniciativa comunitaria emergencial	espacio público, entre vecinos, y compartirlo con personas necesitadas.
Proyecto <i>Tembi'urã</i> (del guaraní: para la comida)	2020 - 2020	Dirección de Gestión Ambiental *Proyecto emergencial	Tenía dos ejes: huertas comunitarias y huertas familiares. Las primeras mudas se producían en el vivero municipal, luego se donaban a las Ollas Populares y a personas necesitadas de alimentos.
Proyecto Ferias Comunitarias del Este	2020 - 2022	Dirección de Desarrollo Social	Proporcionó espacios gratuitos de comercialización a vendedores de diversos productos, incluso del ámbito alimentario, productos hortícolas, plantas medicinales, entre otros.
Feria <i>Techauka</i> CDE (Del guaraní: mostrar/indicar)	2020 - 2022	Dirección de Cultura Secretaría de la Mujer (Dirección General)	Espacios de promoción, venta y apoyo a los emprendedores de la ciudad, bien como la promoción de alianzas que puedan contribuir en las actividades.
Proyecto Tu Espacio: ferias & tiendas	2021-2023	Secretaría de la Mujer (Dirección General)	Espacio habilitado para crear oportunidades para artistas emprendedores, aquellos que quieran dar a conocer su arte o que desean presentarse al público por primera vez. Funciona de 16:00 a 22:00 los sábados y de 08:00 a 16:00 los domingos en el centro de CDE. Esta política es considerada porque proveen espacios de comercialización directa de productos alimenticios y naturales.
Albergue Provisorio	2021 - actual	Dirección de Desarrollo Social Dirección de Salud Banco de Alimentos Planta procesadora de Leche y Panificados	Espacio habilitado en los meses más fríos del año para resguardar a personas de la tercera edad que viven en las calles. Proporcionan abrigo, alimentación, cuidados de higiene y atención médica. Se sitúa en el barrio Pablo Rojas de CDE.
CODENI te abraja	2023 - actual	CODENI (Dirección General)	Albergue provisorio orientado a atender a mujeres y niños en situación de calle. El horario de atención es de 17:00 a 06:00 hs. Es posible realizar la denuncia de los casos de mujeres en vulnerabilidad y expuestas al frío. Se sitúa en el barrio Pablo Rojas de CDE.
Roperito	2022 - actual	Dirección de	Colecta de ropas para asistir a las

Comunitario (acción vinculada al Albergue Provisorio)		Desarrollo Social *División de Desarrollo Comunitario	personas en situación de calle. La organización recibe abrigo, colchones, mantas, sábanas, entre otros artículos que serán distribuidos en los barrios periféricos y en los albergues provisorios. Esta política es considerada porque refuerza a la política principal.
--	--	--	--

Fuente: Adaptado de Cohene y Zimmermann (2023a; 2023b).

Las políticas públicas de SSAN mencionadas en el cuadro fueron mapeadas en Cohene (2021) y actualizadas en Cohene y Zimmermann (2023a; 2023b). Al igual que las políticas nacionales, existen experiencias desde los años 90 que continúan vigentes, otras que son más recientes pero que con el paso del tiempo se modificaron o ampliaron y se mantienen en ejecución: en el caso de las ferias, se cambiaron los nombres; en el caso del Banco de Alimentos, se cambió la dinámica de funcionamiento; en el caso de los albergues, se amplió para atender a más personas.

Así mismo, existen nuevas políticas como *Mitã Ryguata* (del guaraní: niño/a satisfecho/a), según la Municipalidad de Ciudad del Este - MCDE (2024) el proyecto se lanzó en junio de 2024, por el cual se proveerán merienda escolar a más de 2.500 alumnos de diez instituciones educativas que se encuentran en carácter de mayor vulnerabilidad, se trata de un trabajo en conjunto de la Dirección de Desarrollo Social, la Pastoral Social de la Diócesis, la Fundación Los Ángeles y el sector empresarial, que apunta a dejar una impronta de lucha local contra la desnutrición o el hambre escolar, alegando que los fondos nacionales destinados a este tipo de políticas, son insuficientes. Otra política reciente a destacar en el ámbito de SSAN es el proyecto Ciudad Orgánica, de la Dirección de Gestión Ambiental, implementada en 2023 en las instituciones educativas del municipio, como afirmado en MCDE (2023), el proyecto es parte de un plan mayor donde enseñan la aplicación de técnicas de compostaje con una tecnología de bajo costo, posibilitando que los residuos orgánicos incidan en el ciclo de la cadena de producción primaria, el mejoramiento de la fertilidad del suelo, estructura y retención hídrica, previniendo la erosión y degradación del mismo.

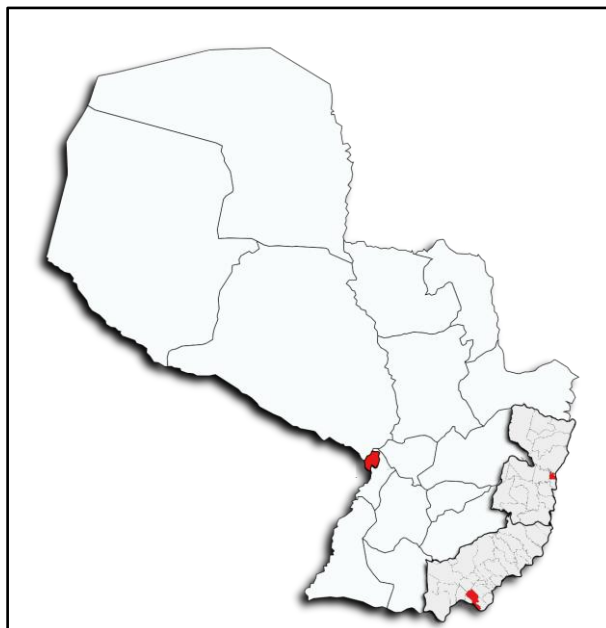
3 PRINCIPALES MUNICIPIOS DEL PARAGUAY: ASUNCIÓN, ENCARNACIÓN Y CIUDAD DEL ESTE

En este capítulo se contextualizan los municipios del estudio, exponiendo su dimensión, población y principales actividades económicas. Así mismo, se presenta la estructura político-administrativa de cada uno a modo de dimensionar la dinámica de los tres municipios y comparar la estructura político-administrativa que rige su funcionamiento. Es importante tener en cuenta que a pesar de que la LOM propone una estructura municipal dividida en Comisiones, las municipalidades estudiadas presentan una estructura en Direcciones y divisiones como subáreas, a su vez las políticas públicas de SSAN relevadas son implementadas por distintas direcciones en los municipios.

En lo que respecta a la densidad demográfica, después del departamento Central, le siguen Alto Paraná, Asunción e Itapúa como las áreas con más población del país (INE, 2024). Estos datos son importantes para analizar las condiciones económicas que los municipios disponen para establecer capacidades estatales locales, crear y ejecutar políticas públicas e iniciativas de SSAN en sus municipalidades, mientras no solo las condiciones económicas sean consideradas.

Si bien Calabrese, Ondoño y Martí (2021) afirman que los tres municipios estudiados (Asunción, Encarnación y Ciudad del Este) forman parte del sistema urbano paraguayo, en INE (2024) se verifica que el municipio de Encarnación registra un índice de población rural, mientras que los municipios con población 100% urbana para el censo de 2022 son Asunción y Ciudad del Este.

Cabe mencionar que los tres municipios de esta disertación son municipios de frontera. Así, en el informe 2018-2023 de la Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR) se constata que las conexiones de estas fronteras: el Puente de la Amistad (Ciudad del Este - Foz de Iguazú), Puente San Roque González de Santa Cruz (Encarnación - Posadas) y Puente San Ignacio de Loyola (José Falcón - Clorinda) representan cerca del 85% del movimiento migratorio en el país. Para el año 2019, el turismo generó en torno al 11,97% en términos de divisas ingresadas al país (SENATUR, 2023). En la Figura 10 a continuación se presenta la localización de los tres municipios en Paraguay.

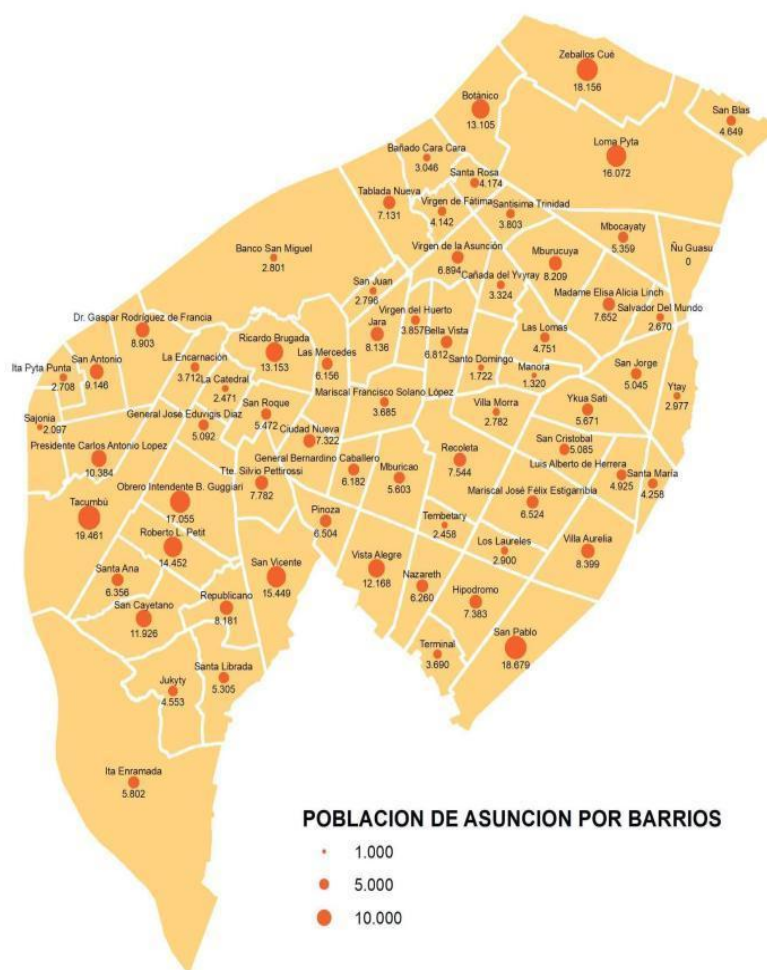
Figura 10 — Paraguay y la localización de los tres municipios del estudio

Fuente: elaboración propia (2024).

3.1 ASUNCIÓN

Se considera Asunción para el estudio ya que es la capital del país, el municipio posee 462.241 habitantes (INE, 2024), lo que representa 7,56% de la población total. Por otro lado, Asunción cuenta con el 18,4% de unidades económicas, el 30,4% de personal ocupado y representa el mayor porcentaje en concepto de remuneraciones e ingresos, siendo el 54,0% y el 40,2% respectivamente (DGEEC, 2011a). Asunción se divide en 68 barrios en total, a continuación, en la Figura 11 se puede dimensionar la población por barrio en el municipio:

Figura 11 — Distribución de la población de Asunción por barrios



Fuente: INE, 2024, p.24.

Asunción se localiza sobre la orilla izquierda del río Paraguay, el cual la separa al noroeste de la región Occidental y al sur del territorio argentino, no pertenece a ningún departamento. En ella se desarrollan todas las actividades económicas en sus variadas ramas y cuenta con la mayor densidad poblacional en el país con una elevada población teniendo en cuenta su poca dimensión geográfica (DGEEC, 2024a).

Cabe mencionar también la frontera a 42 Km de Asunción con Argentina por vía terrestre y la frontera directa por balsa. De acuerdo con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2024), a 42 km de Asunción se ubica el Puente Internacional San Ignacio de Loyola sobre el río Pilcomayo, distante a 5 km de la ciudad argentina de Clorinda, que la une a José Falcón, ubicada en el Chaco paraguayo. Esta frontera es uno de los principales pasos fronterizos con gran afluencia, tanto de viajeros particulares como de transportistas y único paso terrestre. A su vez, el paso directo entre Asunción (Itá

Enramada) y Clorinda - Formosa, Argentina (Pilcomayo) ocurre por medio de balsa.

En el Censo Económico Nacional²³ (CEN) de 2011, de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC, 2011a), afirma que Asunción concentra el 18,4% de unidades económicas y el 30,4% de personal ocupado del país, y participa predominantemente en concepto de remuneraciones²⁴, con el 54,0% e ingresos, con el 40,2%.

Así, sobresalen nueve actividades económicas principales por su contribución en la generación de ingreso de Asunción (Comercio al por menor, excepto de vehículos automotores y motocicletas; Intermediación financiera y otros servicios financieros, excepto los de seguros y administración de fondos de jubilación; Comercio al por mayor, excepto de vehículos automotores y motocicletas; Comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas; Telecomunicaciones; Elaboración de productos alimenticios; Transporte por vía acuática; Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto los planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Enseñanza), estas absorben el 73,0% del total de ingresos, concentran el 50,6% del total de unidades económicas y emplean el 53,8% del personal ocupado. De estas, se observan tres ramas de actividad económica: comercio al por menor, excepto de vehículos automotores y motocicletas con el 20,1% del total de ingresos y el 32,2% del total de unidades económicas; la intermediación financiera y otros servicios financieros, excepto los de seguros y administración de fondos de jubilación que aporta el 18,6% del ingreso total generado y agrupa solo al 1,0% de las unidades económicas; y comercio al por mayor, excepto de vehículos automotores y motocicletas con el 17,5% de participación en la generación de ingresos y el 5,3% del total de las unidades económicas de Asunción (DGEEC, 2011b).

El organigrama estructural de Asunción de 2024 presenta una estructura desde la intendencia municipal, hasta direcciones, que por su vez se vuelven a dividir en otras direcciones. Así, las dependencias que implementan acciones de SSAN fueron las direcciones de Mercados Zonales; General de Gestión Ambiental; y el Centro Municipal de Promoción Empresarial.

²³ Se consideran los datos del CEN, (DGEEC, 2011a) porque es el último censo realizado en Paraguay. Al indagar por informaciones más recientes, se constató a través de una solicitud pública por el PUAIP la siguiente respuesta por parte del Instituto Nacional de Estadísticas en 2023: En la historia censal del Paraguay, a diferencia de la mayoría de los países de la región, no existe una tradición estadística en torno a los Censos Económicos debido a que el último Censo que se ejecutó antes del Censo Económico Nacional 2011, data del año 1964. (...) Aún no tenemos fecha de realización del tercer Censo Económico Nacional (Información Pública Paraguay, 2023).

²⁴ Remuneraciones se refiere a todos los pagos y aportaciones normales y extraordinarias en dinero y especie que realizó la unidad económica para retribuir el trabajo del personal dependiente de la razón social en forma de salarios y sueldos (DGEEC, 2011a).

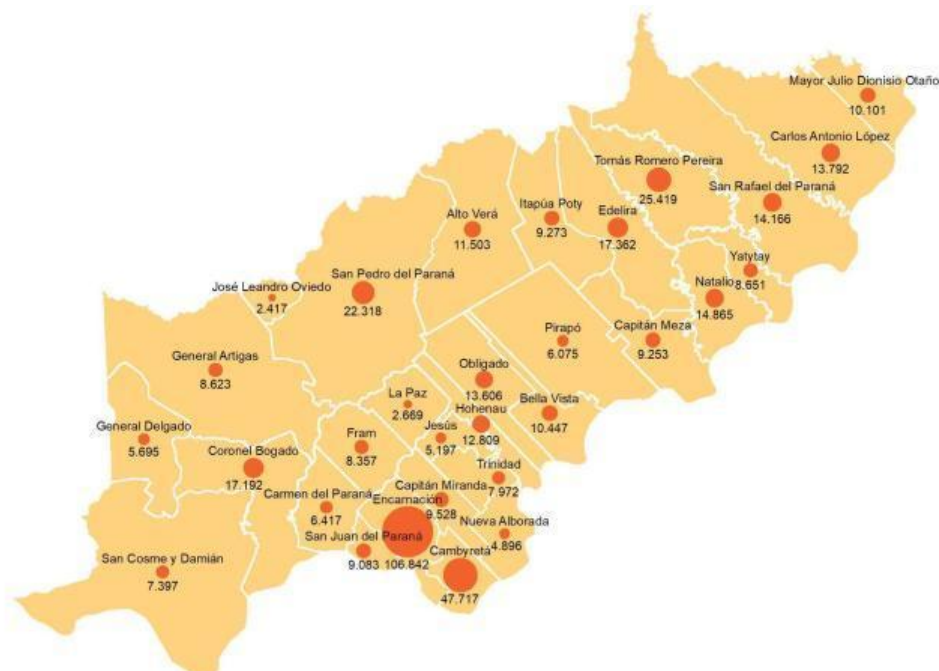
El organigrama de Asunción disponible es del año 2024 ([Anexo Q](#)), en él se constata que la municipalidad se estructura en direcciones generales, que a su vez poseen otras direcciones. Además, no es posible visualizar a detalle la estructura de cada una de ellas, pues el mismo solo abarca esas jerarquías.

3.2 ENCARNACIÓN — ITAPÚA

Itapúa es séptimo departamento del país, se ubica en la parte sureste de la Región Oriental del Paraguay, destacado por actividades agrícolas y agropecuarias (Información Pública Paraguay, 2024). El mercado laboral se compone por los sectores primario (agricultura y ganadería) y terciario (comercio y servicios) (Grassi, Vázquez y Rodríguez, 2020). Así mismo, posee áreas turísticas que atraen a numerosos visitantes (DGEEC, 2024b).

El departamento se compone por 30 distritos, siendo Encarnación la ciudad capital (Información Pública Paraguay, 2024). A continuación, en la Figura 12 se observa la densidad poblacional por distrito en el departamento de Itapúa:

Figura 12 — Distribución de la población del departamento de Itapúa, por distrito



Fuente: INE, 2024, p.53.

Con 449.642 habitantes, Itapúa es el tercer departamento más poblado del país, y su distrito con mayor densidad poblacional es Encarnación, con 106.842 habitantes (INE, 2024). Según el DGEEC (2011a) Encarnación se encuentra entre uno de los 15 distritos

con unidades económicas y personal ocupado (después de Asunción) más importantes de Paraguay, concentrando el 3,4% de las unidades económicas y el 2,7% del personal ocupado. Los tres sectores económicos considerados en este censo fueron industria, comercio y servicios, este último también liderado por Encarnación con el 9,3% del total. En DGEEC (2011b, p.37) expresa que el sector de servicios abarca: i) Peluquería y otros tratamientos de belleza; ii) Alojamiento y servicios de comidas; iii) Actividades profesionales, científicas y técnicas; iv) Arte, entretenimiento y recreación; v) Transporte y almacenamiento. En Información Pública Paraguay (2024) también se registra la actividad productiva en el distrito, que en su mayor parte se constituye por las hortalizas; en menor medida soja y trigo.

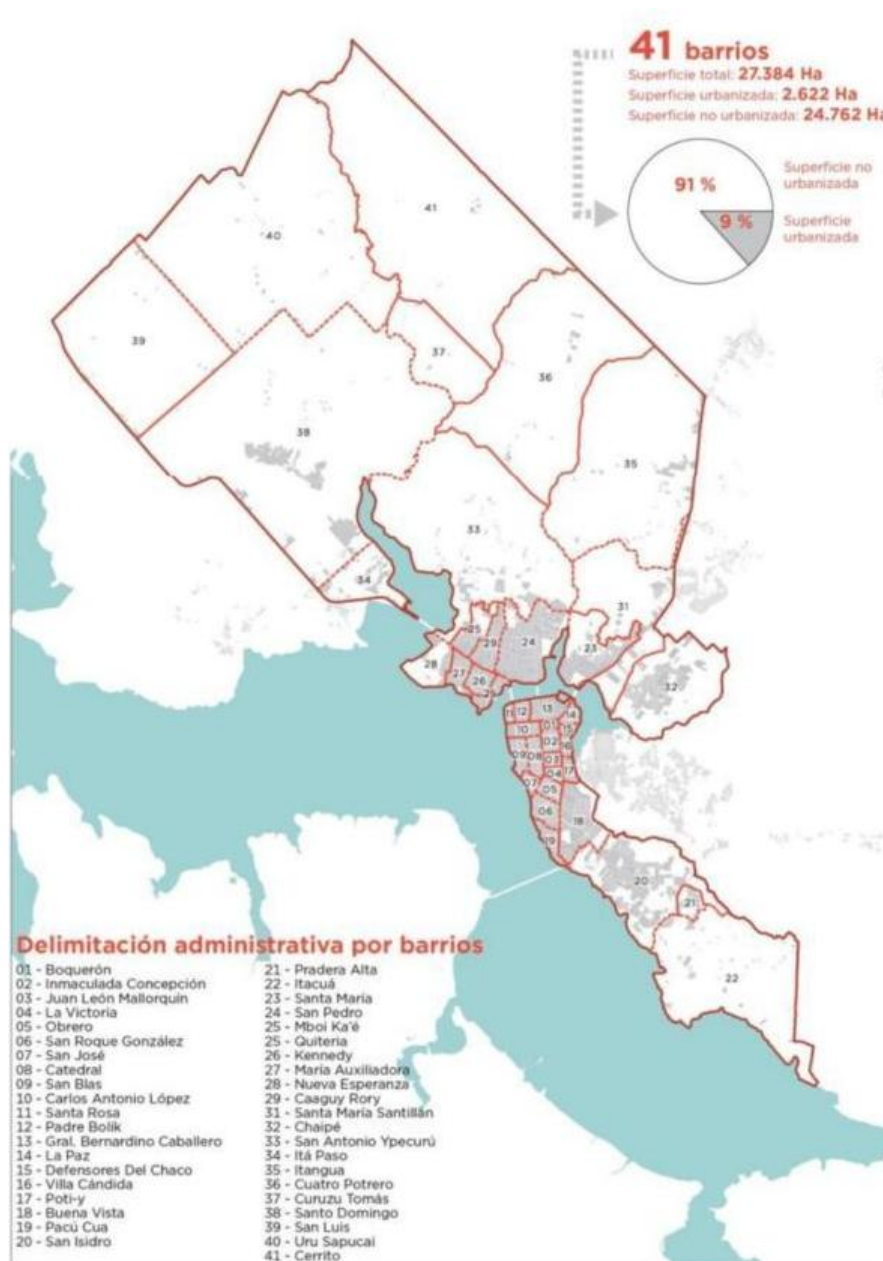
Encarnación limita al sur con la República Argentina separada por el río Paraná y conectada por el Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz a la ciudad de Posadas, capital de la provincia de Misiones, Argentina (Información Pública Paraguay, 2024). Por lo tanto, es importante mencionar el potencial turístico del municipio, que viene ganando impulso en los años posteriores al censo, desde la inauguración de la Costanera de Encarnación en 2011, aumentando además el comercio y locales gastronómicos a orillas del Río Paraná. Así lo confirma la Municipalidad de Encarnación (2024), donde al igual que Posadas, Encarnación sufrió enormes cambios en su morfología debido a la inundación de cientos de hectáreas de superficie, grandes obras de infraestructura de defensas costeras, reconstitución del tejido urbano, zonas recuperadas, entre otros.

Tales situaciones se deben a la Represa Hidroeléctrica *Yacyretá*²⁵, inaugurada el 2 de septiembre de 1994 sobre el Río Paraná (*Yacyretá Argentina*, 2024). La misma atiende la demanda del mercado eléctrico argentino-paraguayo, se localiza en la frontera entre la ciudad de Ituzaingó, Argentina y Ayolas, Paraguay. Ciertamente, esto generó cambios significativos a las ciudades de Encarnación y Posadas, así como a otros núcleos urbanos afectados por la subida del nivel del agua que inundó alrededor de 100.000 hectáreas (20% del territorio argentino y 80% del territorio paraguayo). Por ende, fue necesaria una significativa inversión en las llamadas Obras Públicas Complementarias, la realocación de miles de familias y la construcción de nuevos barrios compuestos por 14.262 viviendas (6.854 de ellos en el lado paraguayo). Así, la región de Encarnación se transformó en una península ubicada entre el río Paraná, los antiguos barrios que habían crecido como

²⁵ Vocablo guaraní que tiene dos acepciones: i) lugar donde brilla la luna; ii) lugar de aguas difíciles. La denominación se debe al nombre de la isla donde se encuentra instalada la central hidroeléctrica (*Yacyretá Paraguay*, 2024).

expansión de la periferia urbana de Encarnación, quedaron segregados del área central y dieron lugar a las nuevas centralidades urbanas (Municipalidad de Encarnación, 2024a). La distribución la ciudad con sus respectivos barrios se observan en la Figura 13:

Figura 13 — Barrios de la ciudad de Encarnación



Fuente: Municipalidad de Encarnación, (2024, p.108).

El distrito tiene una superficie total de 27.384 hectáreas, del cual 9% es superficie urbana y 91% superficie rural. Este distrito se estructura en 41 barrios en total, en los últimos años se modificó el número y la morfología de algunos de los barrios, debido a la subida del nivel del agua del Río Paraná. Si bien la misma fuente agrega que para el año 2002 los

barrios más poblados en el área urbana de Encarnación eran San Pedro y Pacú Cuá; y en el área rural Santo Domingo, Chaipé y San Isidro, los datos de población por barrio del último censo para el año 2022 solo se presentaron para Asunción, no siendo posible verificar estos índices en la actualidad (Municipalidad de Encarnación, 2024).

El organigrama municipal de Encarnación disponible es del año 2022 ([Anexo R](#)), se estructura desde la intendencia municipal hasta consejos, consejerías, secretarías, asesorías y direcciones, los cuales se dividen en sub-áreas. En ese sentido, las direcciones responsables por las políticas de SSAN identificadas fueron las de Desarrollo Económico Sustentable; Desarrollo Social Sustentable; Mujer; y Administración y Finanzas. Es importante mencionar que no quedan claras las vinculaciones ni la categoría de cada dependencia en el organigrama.

3.3 CIUDAD DEL ESTE — ALTO PARANÁ

Alto Paraná, décimo departamento de Paraguay, con una extensión de 14.895 Km² se localiza en el este de la Región Oriental (INE, 2024). Concentra 35.551 unidades económicas, tercer lugar de importancia en el país. Además, produce el 21,6% del total de ingresos, proveniente principalmente del comercio al por mayor (DGEEC, 2011a).

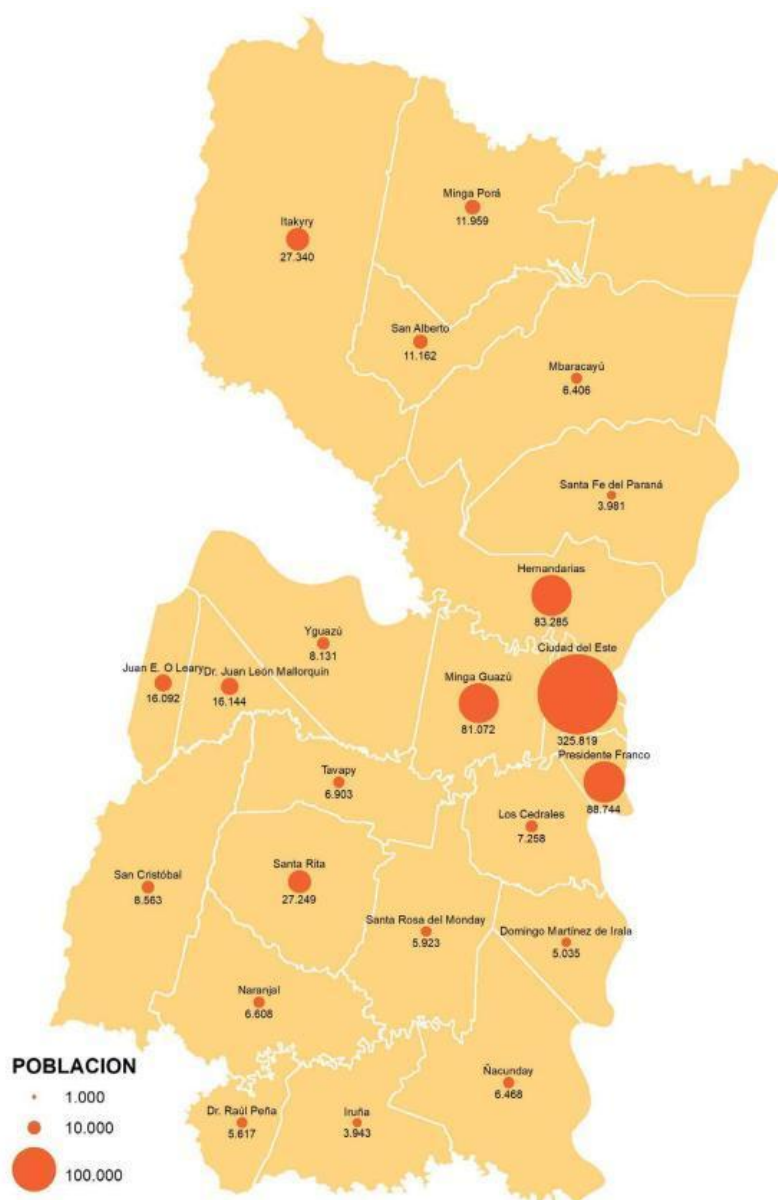
El comercio es la actividad que se destaca, tanto en unidades económicas como en personal ocupado, representa más del 50,0%. Seguidamente, se posicionan los servicios y la industria, con 33,5% y 7,9% de unidades económicas y 32,3% y 12,5% de personas ocupadas respectivamente (DGEEC, 2011a). El sector industrial emplea a alrededor del 10% de la población ocupada, la agricultura y ganadería absorben el 7,7% de la mano de obra (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2022). Otra actividad con gran potencial es el turismo, además del turismo de compras, los municipios de Ciudad del Este y Hernandarias cuentan con el turismo energético, sobre todo relacionado a la represa de Itaipú²⁶ (James, *et al.*, 2019), e hidroeléctrica Acaray²⁷.

El departamento posee 763.702 habitantes en total, es el segundo más poblado del país (INE, 2024). Se divide en 22 distritos, siendo Ciudad del Este su capital. A continuación, en la Figura 14 se presenta la distribución poblacional por distrito:

²⁶ Inaugurada en el año 1984, su nombre proviene del tupí guaraní que significa piedra que canta (Turismo Itaipu, 2024).

²⁷ Construida en Hernandarias por la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y financiada por el pueblo paraguayo con la cooperación del Banco de Desarrollo (BID). La Central desvía aguas del río Acaray al río Paraná y fue inaugurada en el año 1968 (ANDE, 2024).

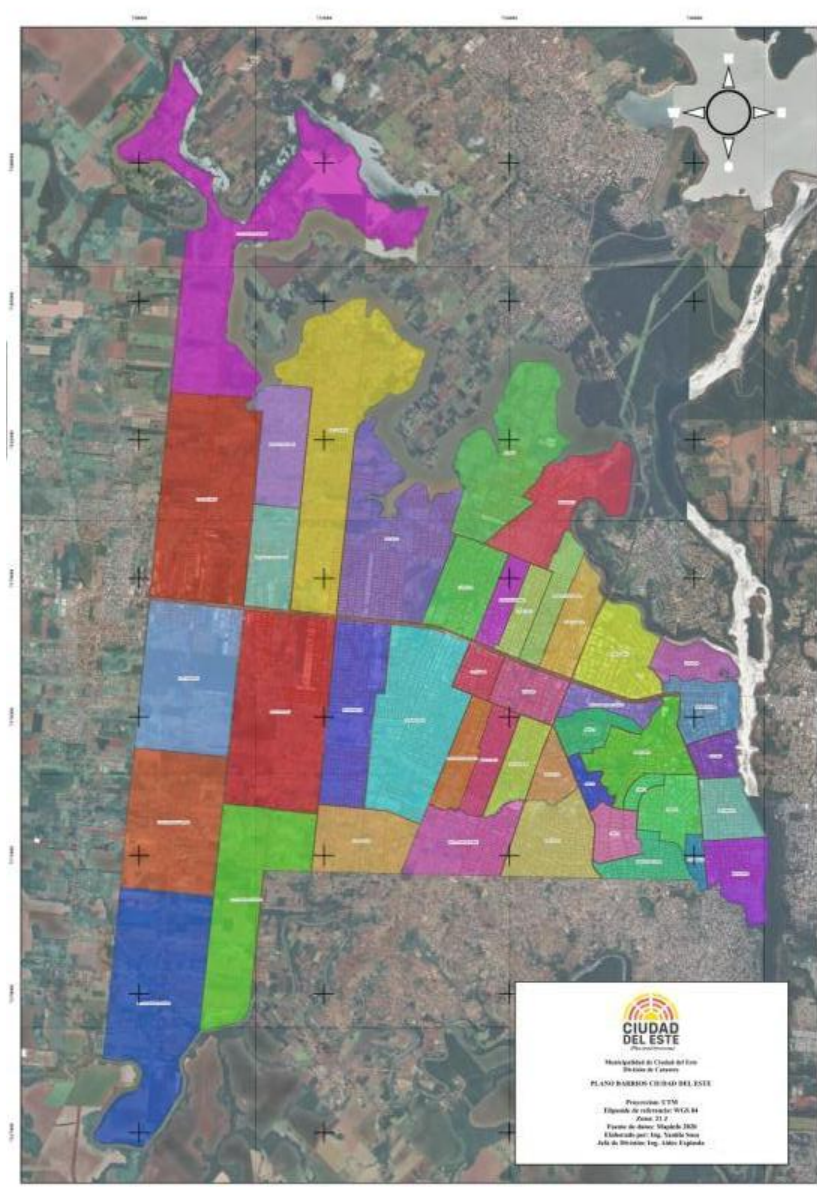
Figura 14 — Departamento de Alto Paraná, población por distrito



Fuente: INE (2024, p.65).

Ciudad del Este, capital del departamento aglutina a 325.819 habitantes, bien como se percibe en el mapa anterior, es el distrito con mayor densidad poblacional (INE, 2024). De acuerdo con la División de Catastro, perteneciente a la Dirección de Área Urbana de la Municipalidad de Ciudad del Este, la misma posee 144.93 Km² de extensión 100% urbana, dividiéndose en 45 barrios en total. A continuación, en la Figura 15 se observan los barrios de Ciudad del Este.

Figura 15 — Mapa de los barrios de Ciudad del Este



Fuente: División de Catastro de la Dirección de Área Urbana de la Municipalidad de Ciudad del Este (2023).

En comparación a los demás municipios estudiados, Ciudad del Este es significativamente destacado ante los demás en el ámbito comercial, abarcando 30,7% del total (DGEEC, 2011a). Para Calabrese, Ondoño y Martí (2021), este municipio es peculiar debido a sus circuitos comerciales y transnacionales, es una pieza fundamental del comercio internacional con Brasil y el resto del mundo a través de la zona de Triple Frontera. Además, con el paso de los años se viene observando un crecimiento acelerado de la Ciudad, debido principalmente a la construcción del Puente Internacional de la Amistad en 1965 (puente que une Ciudad del Este con Foz de Iguazú) y la construcción de la Represa Binacional de Itaipú. El estudio demostró además como Ciudad del Este ha expandido

considerablemente el suelo urbano en el período de tiempo comprendido entre 1985 y 2020.

Tales circunstancias ponen en evidencia la diversidad cultural que se ha generado, en CDE existe una variedad de monedas utilizadas para las transacciones económicas (el real, el peso argentino, el guaraní y el dólar), también una diversidad lingüística, no sólo se escucha el guaraní, portugués y español, sino que se convive con muchas otras nacionalidades, ya sea por los turistas, compristas o los propios comerciantes, en su mayoría árabes, chinos, coreanos, japoneses, brasileños, entre otros. Además, están los excursionistas, que son aquellos ciudadanos extranjeros que ingresan a Paraguay y tras realizar sus compras regresan a su país, sin quedar registro de entrada al migratoria Paraguay, así más de 16 millones de personas ingresaron desde el Brasil en un solo año sin dejar registro en migraciones (Calabrese, Ondoño y Martí, 2021; Cohene, 2021).

La expansión urbana registrada en el estudio de Calabrese, Ondoño y Martí (2021) se relaciona directamente con el ritmo de crecimiento de la población que se viene experimentando desde el año 1985, donde el factor económico ha participado directamente como condicionante. Si bien en Ciudad del Este se incrementó la población (396%) y la expansión urbana (335%), todavía existen carencias en términos de planificación urbana (Calabrese, Ondoño y Martí, 2021, p. 147).

La estructura de la municipalidad de CDE parte de la Intendencia y Junta municipal, que se desdoblaron en secretarías y asesorías, entre otras dependencias; en secuencia, se encuentran las direcciones con sus respectivas divisiones que serían sub-dependencias de las direcciones. De esa forma, existen once direcciones en el organigrama actual de 2025 ([Anexo S](#)), de las cuales se destacan las direcciones de Recaudaciones, Desarrollo Social, Gestión Ambiental, Educación y Cultura, y la CODENI, entre las dependencias que implementan políticas públicas de SSAN. Cabe mencionar que, en el organigrama, la CODENI pertenece a la Dirección General de la Intendencia Municipal, no obstante, en el sitio web se presenta a la misma como parte de la Dirección de Educación y Cultura. Existe una explicación del propio intendente en el año 2024 sobre una reestructuración total, donde eliminó direcciones y fusionó dependencias, con el propósito de disminuir gastos públicos y poder pagar los salarios a los funcionarios a tiempo, problema que la comuna arrastra desde hace algunos años. El mismo alegó que para compensar estos cambios, los funcionarios pasarían a cumplir una carga horaria mayor, de 07:00 a 15:00 (Municipalidad Ciudad del Este, 2024).

Si bien esta extensión del horario laboral atiende a lo que estipula la Ley de la Función Pública, el reglamento de la municipalidad establece una carga horaria de seis

horas diarias para funcionarios administrativos, y de cuarenta horas para funcionarios operativos de lunes a viernes, más cinco horas los sábados (Ciudad del Este, 2007) lo que no fue esclarecido en la reestructuración mencionada. A continuación, en la Figura 16 se detalla el horario de la jornada de trabajo en la municipalidad de CDE en su reglamento interno:

Figura 16 — Jornada de trabajo en la Municipalidad de CDE

TÍTULO SEGUNDO DE LA JORNADA DE TRABAJO	
CAPITULO I DEL HORARIO DE ENTRADA Y SALIDA	
Artículo 4°.-	La jornada de trabajo para los funcionarios administrativos será de 06 (seis) horas diarias de Lunes a Viernes, establecidos en los siguientes horarios: Inc. a) El horario de Entrada: 07:00 horas a.m. Inc. b) El horario de Salida: 13:00 horas p.m.
Artículo 5°.-	La jornada de trabajo para los funcionarios operativos será de 08 (ocho) horas diarias de Lunes a Viernes y de 05 (cinco) horas los días Sábados, establecidos en los siguientes horarios: Inc. a) El horario de Entrada: 07:00 horas a.m. Inc. b) El horario de Salida: 15:00 horas p.m. Inc. c) El horario de Salida en los días sábados: 12:00 horas a.m.
Artículo 6°.-	Los Directores de Área y Jefes de Divisiones podrán establecer horario excepcional y/o diferenciado para sus dependientes, por razones de servicio, debiendo para tal efecto, comunicar a la Dirección de Recursos Humanos de la Institución, por Nota fundada para los efectos pertinentes.

Fuente: Ciudad del Este (2007, p.1).

3.4 HISTÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LOS TRES MUNICIPIOS

En Paraguay predominan dos partidos políticos: la Asociación Nacional Republicana (ANR) / Partido Colorado; y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Este relevamiento aborda el periodo desde la llegada de la democracia en el país, en 1991.

La ciudad de Encarnación se fundó el 25 de marzo de 1615. Hasta el año 1843 tenía categoría de pueblo; luego pasó a Villa; y posteriormente a ciudad, desde el año 1906 (Reverchon, 2017). Según Portal Paraguay (2025a), el primer intendente electo en 1991 fue el N° 20 desde su fundación, todos de la ANR. En 2005 asume Juan Alberto Schmalko Palacios, reemplazando a Rogelio Benítez Vargas quien renunció el último año de su periodo administrativo porque asumiría el Ministerio del Interior (Morel, 2024). Schmalko ganó la intendencia para el siguiente mandato 2006-2010, y fue reelecto también para el

siguiente periodo 2010-2015, el cual no concluyó por renunciar en el año 2013 para asumir la Dirección de la Entidad Binacional Yacyretá (EBY) (Morel, 2025). Durante las pausas para esas reelecciones, Schmalko fue reemplazado por Gladys Vergara en 2006, Joel Maidana en 2010, Elida Bartonchelo en 2013, Joel Maidana en 2013 hasta 2015, y ese año concluyó Hugo Barreto. El intendente en 2015 es el primero de la oposición, Alfredo Luis Yd Sanchez, del partido Patria Querida (Alianza Encarnación al Frente) (Portal Paraguay, 2025a). De acuerdo a lo relatado en las entrevistas, el mismo va por su segundo periodo de mandato tras ser reelegido en las elecciones de 2021-2026.

Desde la fundación de Asunción, el 15 de agosto de 1537 (IDPPS, 2025), transitaron por ella varios intendentes, en el inicio de la democracia asumió el intendente N° 60, el cual era del movimiento Asunción para Todos; y el siguiente mandato fue del PLRA. Desde el 2001, primera vez post Stroessnar, se ubica la ANR al frente de la municipalidad de Asunción. Esta administración fue marcada por el incendio del supermercado *Ycuá Bolaños*²⁸ en 2004, donde murieron 400 personas y cuya responsabilidad se le asigna en parte a la municipalidad. En 2005 la primera mujer colorada asume la intendencia hasta su renuncia en 2010, siendo reemplazada por el presidente de la Junta Municipal para completar ese período. En 2011 continuaba la ANR al mando, pero en 2015 gana Mario Ferreiro con la concentración opositora Avanza País, que, si bien dio fin a tres gobiernos colorados consecutivos, renunció en 2019 sin completar el periodo, y el entonces presidente de la Junta Municipal, Óscar “Nenecho” Rodríguez asumió la intendencia (La Nación, 2021). Este último, ganó las elecciones para el periodo 2021-2026 y es el actual intendente de la capital. Sin embargo, Rodríguez está actualmente apartado del intendente por el proceso de intervención de la municipalidad de Asunción. Según menciona Última Hora (2025b), una de las causas envuelve irregularidades que se dieron en la gestión presupuestaria de la institución entre el año 2021 y 2024.

Por su parte, la actual Ciudad del Este se fundó el 03 de febrero de 1957 por orden del dictador Alfredo Stroessner bajo el nombre Puerto Flor de Lis, posteriormente cambiado a Puerto Presidente Stroessner en honor al dictador. Tras el golpe de Estado, por medio de un plebiscito se eligió el nombre de Ciudad del Este (La Nación, 2019). Desde entonces, hasta 1991 transcurrieron 06 intendentes, el primero de ellos electo en 1991 fue Amado Benitez Gamarra, quien falleció y en 1992 asumió Guillermo Campuzano hasta 1995, y quien culminó este periodo fue Agileo Miño de Giret. Para el periodo 1996-2001 fue

²⁸ *Ycuá*, proviene del guaraní *Ykua*, significa manantial, fuente o pozo de agua; *Bolaños* hace referencia al fray Luis de Bolaños, a quien atribuyen el milagro del brote de aguas cristalinas (Última Hora, 2018).

electo Juan Carlos Barreto, pero fue apartado del cargo por los sucesos del Marzo Paraguayo²⁹ de 1999, a este le sucedieron tres intendentes: Eduardo Ramón Morales, Alicia Peralta Martínez, otra vez Eduardo Ramón Morales. Desde 2001 inicia el gobierno de Javier Zacarías, hasta el 2006 año en el cual es reelecto, pero por pre-elecciones asume un corto tiempo Carlos Núñez, y en 2007 renuncia Zacarías para postularse a Vicepresidencia de la República, quien culmina el mandato es la entonces presidenta de la Junta Municipal, Sandra McLeod de Zacarías (esposa de Javier Zacarías). Para el siguiente periodo 2010-2015 es electa Sandra McLeod, y reelecta también para el 2015-2020 (Portal Paraguay, 2025b). No obstante, en 2019 Sandra fue destituida del cargo en base a 27 irregularidades comprobadas durante la intervención a la Municipalidad (ABC Color, 2019a). En secuencia, quedó como intendenta interina Perla Cabral (ABC Color, 2019b). Cabe mencionar que hasta este momento, todos los intendentes fueron de la ANR, luego ganó las elecciones Miguel Prieto, el primero de la oposición, quien concluyó el periodo de Sandra, y fue reelecto para el periodo 2021-2026. Actualmente, se está llevando a cabo un proceso de intervención en la municipalidad de CDE, por lo que Prieto se encuentra apartado del cargo. Bien como menciona Agencia IP (2025), la intervención se fundamentó en un requerimiento de la Contraloría General de la República (CGR), que denuncia presuntas irregularidades en la gestión municipal. Luego, la Cámara de Diputados concedió el acuerdo constitucional que habilita al Poder Ejecutivo a realizar la intervención.

Sobre el proceso de intervención se comentó brevemente en programa de televisión *Políticamente Yncorrecto* a partir de un a opinión periodística, la cual se presenta a continuación para una mejor contextualización:

(...) Ustedes saben que comenzó la intervención de dos municipios que son claves en el país: Ciudad del Este y Asunción. En ambos casos, los interventores dijeron que encontraron deudas. En el caso de Ciudad del Este, las denuncias tienen que ver más con hechos presuntos de corrupción, y lo que va hacer el interventor es sobre todo ver si lo que dice el informe de la contraloría es real o no, y a partir de eso pedirá la destitución, o no, del intendente. En el caso de Asunción, el tema es más complejo porque tiene que ver con la situación financiera de la municipalidad. Y el interventor, Carlos Pereira, que es un técnico, es un hombre... digamos que tiene una trayectoria muy respetable... hablaba con nosotros la vez pasada en la radio, y tuvo un espacio como de "sincericidio", porque dijo cosas que normalmente alguien que tiene un rol como el de él, no se anima a decir. Él comentaba que la

²⁹ Se trata de una de las crisis políticas más marcantes en la historia del Paraguay. El 23 de marzo de 1999 asesinaron al entonces Vicepresidente de la República Luis María Argaña; del 24 al 25 de marzo estallaron las protestas, principalmente de estudiantes y organizaciones civiles exigiendo justicia y la renuncia del presidente Raúl Cubas Grau, por su cercanía con el general Lino Oviedo, principal sospechoso de haber ordenado el crimen; el 26 de marzo murieron ocho personas durante un enfrentamiento violento frente al Congreso Nacional; el 28 de marzo renunció Cubas Grau por la presión popular y la amenaza de juicio político, huyó del país y el Congreso designó al entonces presidente del Senado, Luis Ángel González Macchi, como nuevo presidente (El Nacional, 2025).

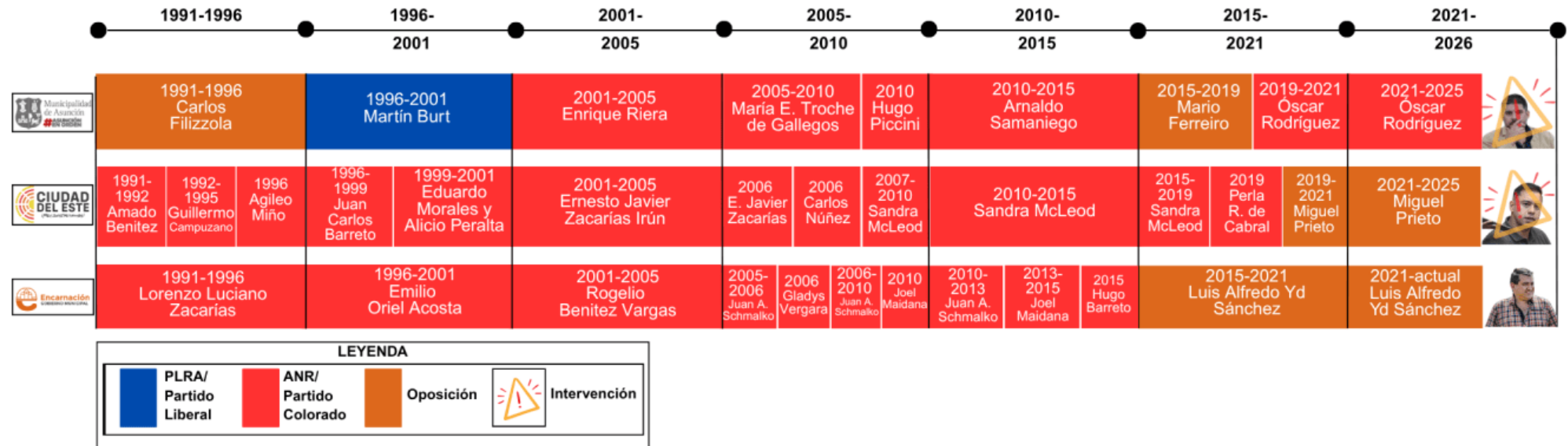
municipalidad de Asunción tiene sesenta direcciones. Yo le preguntaba a él como administrador si eso era razonable, y me decía Carlos Pereira: ni siquiera una mega industria en China tiene sesenta direcciones (...) vos tenés un director, un subdirector, un director adjunto, un subdirector adjunto y un asistente, y abajo nada. Hay cinco caciques y ningún indio (...) son direcciones que se crearon para darle cargos a algún operador político, de todos los partidos, ojo, esta no es una cuestión solamente del partido colorado. De hecho, el propio Nenecho Rodríguez después respondió y dijo que en realidad él encontró más de sesenta direcciones y que achicó (...) Esto se repite en la mayoría de las reparticiones públicas (...) En la administración pública funciona de esta manera: necesito conseguirle un salario a mi operador (...) entonces invento cargos que no son necesarios (...) y así tenés en el parlamento trescientos directores. Así es como se generaron cargos como el del famoso gerente de fotocopias, que capaz es un tipo que viene trabajando en el parlamento y haciendo alguna cosa interesante, pero se le inventó el cargo porque en realidad esa es la lógica. Y no es de un partido, es de la forma en que se gestiona el aparato público en Paraguay. Ojalá, una vez que termine esta intervención tengamos una radiografía completa y podamos corregir esos entuertos (...) (Bareiro, L., 29, jun. 2025. Transcripción propia)

Si bien se trata de un fragmento de opinión, se describe una realidad actual de las principales instituciones de gobierno local en el país, donde se menciona un dato que no fue posible verificar a detalle en el presente estudio, pues no hubo respuesta de Asunción.

Cabe mencionar que, los partidos más presentes en la historia del país fueron el Partido Colorado (ANR) y Partido Liberal (PLRA). No obstante, cuando se habla de oposición, se hace referencia a los otros partidos políticos que no sean de la ANR, no necesariamente solo el PLRA. Por otra parte, es importante tener en cuenta que la intervención es un proceso excepcional, llevado a cabo por el Ejecutivo por medio de la Contraloría General de la República en respuesta a alguna denuncia o cuando se detectan procedimientos o fallas en la administración municipal.

Estos sucesos en los distintos momentos de las administraciones municipales de cada institución estudiada se pueden contemplar en la Figura 17:

Figura 17 — Líneas de tiempo de las administraciones municipales de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación



Fuente: Elaboración propia a partir de Portal Paraguay (2025a; 2025b); La Nación (2019;2021); ABC Color (2019a; 2019b); Morel (2024; 2025).

La primera línea de tiempo de la figura representa los periodos de gobierno desde el inicio de la era democrática, las siguientes líneas debajo demuestran cómo fue la realidad de cada gobierno durante esos períodos en cada municipio. Se observa cómo las administraciones fueron cambiando de intendente, quienes fueron electos por voto popular, por una parte, pero los diversos sucesos llevaron a nombrar a un intendente interino entre ellos (o más de uno durante un mismo periodo) para que complete el tiempo de mandato hasta las próximas elecciones. El partido colorado es el que predominó desde entonces.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SSAN Y SUS CAPACIDADES ESTATALES EN ASUNCIÓN, ENCARNACIÓN Y CIUDAD DEL ESTE

Este último capítulo expone los resultados de la investigación sobre el relevamiento de las políticas públicas de SSAN en cada municipio con sus dependencias responsables; los recursos humanos, financieros y tecnológicos disponibles y de forma general, la burocracia para la contratación de los mismos en cada órgano de gobierno local; los mecanismos de interacción con el Ejecutivo y las alianzas políticas entre los partidos políticos, para determinar si impactan o no en la continuidad de implementación de políticas locales y la influencia o no del gobierno central en las políticas públicas locales en la práctica.

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SSAN Y SUS DEPENDENCIAS

En el presente capítulo se exponen las políticas públicas de SSAN implementadas en cada municipio y sus dependencias responsables recopiladas en Cohene y Zimmermann (2024b) y presentadas en septiembre de 2024 en resumen en el VI Encuentro Nacional de Pesquisa en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (VI ENPSSAN) como resultados preliminares de las políticas públicas y sus dependencias en Asunción, Encarnación y Ciudad del Este, por revisión bibliográfica, documental, en sitios web y redes sociales oficiales de cada municipio, además, se complementan con los datos obtenidos en entrevistas.

A pesar de las limitaciones observadas y mencionadas tanto en las visitas a campo, tales como la extinción de algunas políticas de SSAN, la falta de insumos o de renovación de infraestructura, existen también varias iniciativas de SSAN que siguen siendo implementadas.

4.1.1 Políticas Públicas de SSAN en CDE

En Ciudad del Este durante las entrevistas se destacó bastante a la Secretaría de Fomento como principal dependencia que trabaja con la sociedad civil, mediante ella se asisten a las personas que requieran de alguna asistencia específica. Según el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la Dirección de Planificación (2020, p.49), una de las tareas de Fomento es recepcionar documentos de solicitud para reconocimientos de distintos tipos de comisiones y subcomisiones vecinales, asociaciones y otros entes que

puedan necesitar para realizar gestiones varias. Otra dependencia mencionada por los funcionarios es la División de Aportes de la Dirección de Desarrollo Social, ya que a ella recurren las personas que necesitan recursos para necesidades urgentes.

Según un funcionario, Desarrollo Social es la encargada de las acciones de SSAN, y destacó a la División de Aportes como una de las principales, así afirmó que:

“(...) son ellos los que recepcionan todos esos pedidos, todo va ahí. (...) Aportes es la que recibe esos pedidos para las diferentes acciones que uno necesita hacer como organización, todo pasa por ahí. Todos los pedidos de aporte para A o B motivo, algún evento... algo que sea para beneficio grupal o en general, pasa por ahí” (Entrevista N° 13, Jun. 2025).

Otro entrevistado comentó sobre las dificultades que también enfrentan las organizaciones que demanden aportes para ejecutar alguna acción social con la municipalidad:

(...) las exigencias documentales o las exigencias de la contraloría que son documentos válidos para que una institución o una ONG reciba fondos públicos, ha sido muy extensa. Con decirte que cuando yo ingresé recién a la institución municipal (...) máximo eran 05 los documentos requeridos. Hoy ya son casi 16 documentos exigidos para poder liberar esos fondos. Y eso tiene para una ONG un gasto aproximado de 4.000.000 millones de guaraníes de poder reunir toda esa documentación, y tiene un proceso burocrático mucho más extenso. (...) entiendo que la burocracia hace parte de una democracia, de un sistema público. Pero no hay una flexibilidad en cuanto a eso. Entonces eso hace que las políticas sociales o participativas tengan un pequeño retroceso, porque si la institución civil que quiera ejecutar un proyecto o programa con nosotros, debe reunir estos requisitos y el solo hecho de decirles que ellos deben reunir esos requisitos ya es un impedimento para que ellos puedan seguir avanzando, porque de por sí las organizaciones civiles no cuentan con muchos recursos económicos y por eso es que acuden a nosotros (...) (Entrevista N° 14, Jun. 2025).

La Dirección de Desarrollo Social implementó de nuevo el Albergue Provisorio (ejecutado anualmente desde 2021), y llamado así porque no poseen un lugar propio exclusivamente para ese fin (Cohene, 2021), actualmente el mismo se implementa con acciones paralelas, como se detalló en el Cuadro 05, de donación de abrigos (Roperito Comunitario) y se extendió a un albergue para mujeres y niños en situación de calle (CODENI te abriga), en conjunto con la CODENI y la Secretaría de la Mujer. Si bien todavía deben reorganizar espacios para poder implementar el albergue, hasta el momento es una acción constante de cada año. La dinámica para que sea posible es la siguiente:

El albergue de la tercera edad suele ser un albergue provisorio, que es durante temporadas de temperaturas bajas. Este fin de semana se activó a partir del día jueves, y funciona en el polideportivo de patinaje, que también está a cargo nuestro (Dirección de Educación), que está ubicado en la Escuela Municipal de Oficios. Suele funcionar acá también (Polideportivo Pablo Rojas), viste que dependemos mucho... porque son espacios públicos, se alquilan constantemente, se están usufructuando constantemente. Y dependemos mucho de la gente. Como que a veces en la pista de patinaje solamente están nuestras atletas practicando, no hay una persona o una institución que alquiló propiamente para esa fecha, entonces

suspendemos la práctica de las atletas de patín ahí, y traemos acá. Entonces, automáticamente eso queda como un albergue provisorio (...) La CODENI tiene también propiamente su albergue acá al lado, para menores. Se trata de diferenciar bien (...) es más reciente. Hace cuestión de un año más o menos (Entrevista N° 14, Jun. 2025).

Esta dirección todavía implementa Vaca Mecánica o Planta Procesadora de Alimentos, donde siguen elaborando panificados, leche de soja y otros productos alimenticios a partir de la misma, y que son distribuidos en comedores y demás dependencias municipales, así comentaba una de las entrevistadas de la Vaca Mecánica:

(...) también tenemos a Olla Popular y también el albergue, que solemos nosotros también abastecer (...) la semana pasada tuvimos cuatro días de albergue y ahí abastecemos con la alimentación, se hace el desayuno, la cena, se le lleva eso también (...) toda persona que está situación de calle, con la época del invierno nosotros solemos cuidar y llevar también la alimentación. Y el albergue creció un poco, no tenemos el permanente, pero sí siempre improvisamos y buscamos darles lo mejor para que en esos días esa gente tenga una atención cómo se merece (Entrevista N° 15, Jun. 2025).

Los Espacios de Promoción Integral Municipal (EPIM), a cargo de la CODENI, también reciben productos de la Vaca Mecánica. En estos espacios reciben a niños de “2 a 8 años, que no participen de otros servicios y programas de atención a la primera infancia y cuyos padres, madres, cuidadores o tutores realizan actividades laborales informales en espacios públicos que implican un riesgo de trabajo infantil” (MCDE, 2023b), además de la educación, también les proveen de desayuno, almuerzo y merienda mediante la Vaca Mecánica.

El Proyecto *Mitã Ryguatã* que se implementó en 2024, según MCDE (2024), consistió en la elaboración y distribución de masas dulces y leche de soja saborizada en la Vaca Mecánica, abarcó 10 escuelas (2.727 alumnos) con apoyo de otras instituciones como la Fundación Los Ángeles y la Pastoral Social. Una de las políticas originadas en 2020 bajo esta dirección fue el Banco de Alimentos, que hasta 2023 funcionaba con una dinámica distinta a la relatada en Cohene (2021), era más bien de asesoramiento nutricional (Cohene y Zimmermann, 2023a), pero en una de las entrevistas se confirmó la extinción del mismo, consecuencia de varios cambios en la estructura municipal. Pero en la entrevista se argumentó que dejó de ejecutarse porque en 2025 el Programa Nacional Hambre Cero llegaría a todas las instituciones. Otra política que continúa vigente en esta Dirección es la de las Ollas Populares, que funciona a través de financiamientos para comedores en distintos barrios, con colaboración de la Fundación los Ángeles, para el 2024 se previó la cobertura para 100 personas en 11 comunidades (MCDE, 2024b). Durante en Vaca Mecánica también comentaron que acuden a sectores más vulnerables:

Hay muchas capillas en las que los niños no pueden ir a la catequesis porque no tienen su desayuno. Hay también instituciones de deporte (...) hay mucha gente que viene, por ejemplo, cuando tiene alguna actividad se le lleva pancito para la pancheada (...) Y con esto vos sabes que estamos trabajando casi el triple más que en que hacer la merienda escolar (Mitã Ryguatã) (...) Sí, porque hay muchas fundaciones... (...) llevamos a la cárcel regional, la cárcel de mujer, la cárcel de menores, el hogar de ancianos (...) también tenemos la comunidad indígena, dos comunidades indígenas: comunidad Maka y la comunidad del kilómetro 12, nosotros llevamos a ellos semanal bolsas de galleta. Y cuando hay también alimentos que nos proveen, por ejemplo, cuando hay alguna actividad, como San Juan (de la municipalidad) la gente lleva (se recauda) 1 kilogramo (Kg) de alimento. (...) Y entonces eso nosotros solemos distribuir a estos mismos. Esos mismos y a otras familias carenciadas (Entrevista N° 15, Jun. 2025).

Los funcionarios comentaron también la cantidad diaria de producción de la Planta, la cual gira en torno de 150 a 200 litros diarios de leche y 200 Kg de pan. Estos son distribuidos a distintos grupos e instituciones, los cual puede verificarse en la Figura 18, lista de los beneficiarios constantes de la Vaca Mecánica proporcionada en la entrevista.

Figura 18 — Lista de beneficiarios de la Vaca Mecánica



Municipalidad de Ciudad del Este
Paraguay
Av. Pioneros del Este y Alejo García esq. Av. Dr. Eusebio Ayala
Teléfonos: (061) 501 705/10 – www.mcde.gov.py

N°	INTITUCIONES
1	FUNDACION DIVINO NIÑO (COMEDOR)
2	COMEDOR SANTISIMA TRINIDAD
3	COMEDOR SAN FRANCISCO
4	PARROQUIA SAN ROQUE
5	PARROQUIA CRISTO REY
6	CAPILLA MARIA AUXILIADORA
7	CAPILLA SAN RAFAEL
8	CAPILLA SAN JUAN EVANGELISTA
9	HOGAR DE ANCIANOS SAN AGUSTIN
10	COMUNIDAD INDIGENA MAKÁ
11	COMUNIDAD INDIGENA KM 12
12	FUNDACION LOS ANGELES (COMEDOR)
13	CARCEL DEL MENOR- CENTRO EDUCATIVO CDE
14	CARCEL DE MUJER- JUANA MARIA DE LARA
15	CARCEL REGIONAL. CDE
16	GUARDERIA MUNICIPAL - EPIM
17	CLUB DEPORTIVO CIUDAD NUEVA
18	SECRETARIA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD - SEMUDIS
19	SECRETARIA DE LA MUJER

Fuente: Proporcionada por los entrevistados de la Vaca Mecánica en la entrevista N° 15, Jun. 2025.

En la visita también se observó que los beneficiarios van hasta la Planta a retirar los

productos, uno de ellos era un señor que fue a retirar el pan para el hogar de ancianos. El mismo autorizó mostrar su imagen para esta disertación. La misma se observa en la Figura 19:

Figura 19 — Fotografías de la Vaca Mecánica



Fuente: Fotografías propias, tomadas en junio de 2025.

Además, la comuna esteña posee espacios de comercialización de alimentos, dependientes de la Dirección de Recaudaciones-Administración de Edificios Públicos, como la Administración de Abastos (Mercado de Abasto) y la Feria Permanente. Como asociación autónoma, pero ocupando espacio municipal junto a la Feria Permanente, continúan los feriantes Hortigranjeros. Durante la entrevista N° 13 se recomendó incorporar

también al Mercado Zonal del Km7, bajo responsabilidad de la Dirección de Recaudaciones. Si bien se consideró para este estudio por tratarse de un espacio público municipal, el Mercado Zonal no consta en el Organigrama.

Otra dependencia que se destaca en las iniciativas de SSAN, es la Dirección de Educación y Cultura, la cual maneja la Escuela de Artes y Oficios, donde ofrecen cursos gratuitos de gastronomía (Cohene y Zimmermann, 2024a). Durante las entrevistas, más de un funcionario afirmó que esta dirección también se encarga del control del Programa Nacional Hambre Cero de alimentación escolar:

En el caso de mi dirección, que es la Dirección de Educación y Cultura, lleva adelante todo lo que sería el control de Hambre Cero, que sería el control en las instituciones públicas. También nosotros contamos con un Centro Educativo Municipal, que tengo entendido que también recibe este programa del gobierno central. Entonces, la Dirección de Educación y Cultura hoy está encargada de poder velar de que esto se pueda cumplir a cabalidad, que los alimentos que los reciban, puedan recibirlo de la mejor manera posible (Entrevista N° 14, Jun. 2025).

Durante las entrevistas se pudo confirmar que el Banco de Alimentos ya no existe como dependencia de Desarrollo Social. Un entrevistado afirmó que el mismo solo se había fusionado con la Vaca Mecánica, pero con los entrevistados de la propia vaca mecánica se constató la extinción. Por otro lado, un entrevistado argumentó que la dirección como un todo realiza el trabajo del banco de alimentos y por eso se eliminó, el mismo explicó:

(...) cuando fue concebido (el banco de alimentos) ... más o menos... para dar una idea para que se relate..., capaz eso también perdió un poco su foco, por eso se extinguió. La planta procesadora de alimentos produce panificados y en ese momento tenía discontinuada su producción de leche de soja y ahí se reactivó (2020). (...) El banco de alimentos se proyectó como para trabajar más ampliamente, no solo panificados y leche de soja, producido por la municipalidad, sino para intervenir dentro de del proceso, digamos de mejor alimentación en el distrito y ahí estábamos hablando de comedores, comunitarios, hogares de niños, ollas populares que se activaron en la época de pandemia y muchas continuaron. (...) Y la idea del proyecto era triangular entre el sector privado que tenía producción o comercialización de alimentos y que podía colaborar con el sector social, que muchas veces no llegaba a ellos el beneficiario final, tanto el ciudadano de un barrio que vive en una situación de desventaja, mal económicamente, que no tiene acceso a un supermercado o a una empresa distribuidora de alimentos (...) Entonces era un poco el trabajo que se realizaba, (...) el Banco de Alimentos gestionaba donaciones del sector privado y destinaba a comedores, hogares, ollas populares. Y la idea era un poco ir mejorando la calidad de alimentación a la población. Yo desconozco si el motivo de vamos a decir, eliminar el Banco de Alimentos es porque eso ya no se no se hace o sencillamente le dieron la tarea a otra dependencia, pero, más o menos para entender cuál era la función de cada uno de ellos. (Entrevista N° 12, Ene. 2025).

En esa época, post pandemia, se retomaron las ferias, como la de emprendedores en Ferias Comunitarias del Este, la cual solo se realizó en 2021. Pero hasta la actualidad se realizan diversas ferias con otros nombres, bajo responsabilidad de otras dependencias. Algunas afines a SSAN se registraron en el Cuadro 05, pero no fueron mencionadas durante

la ida a campo. De hecho, la representante de la Secretaría de la Mujer mencionó que las ferias perdieron concurrencia y dejaron de ejecutarse. Es decir:

Fue un proyecto (Tu espacio: ferias & tiendas), ya dejamos de hacerlo, pero fue un proyecto justamente para que ellas puedan vender esos productos (...) para la emprendedora en general (...) duró tres años (...) Pero en solamente se genera gran impacto en las ferias cuando son ferias grandes de tipo festival. Y eso es lo que vamos a apoyar este año (...) Pero nosotros organizar, ya no (...) todo el mundo ya empezó a hacer y se iba perdiendo la cantidad de gente, entonces (...) no compensaba todo el esfuerzo que las mujeres hacían para vender porque no había mucho público (...) empezamos a trabajar con el proyecto de Yo Creo de irnos a los barrios (Entrevista N° 16, Jun. 2025).

Sobre otros trabajos alineados a SSAN, la entrevistada comentó a detalle el Programa “Yo Creo, aprendo y emprendo” que están llevando a cabo desde que dejaron de implementar las ferias. Esta política integra varios espacios de la municipalidad:

Ahora nosotros tenemos un programa que se llama, “Yo Creo, aprendo y emprendo”, (...) pero nuestro fuerte justamente es el tema de la comida (...) No es que nosotros coordinemos directamente estos comedores, pero sí acompañamos a las mujeres que generalmente son las mujeres las que encabezan este tipo de comedores (...) Y se les provee de pan a algunos de estos comedores a través de la Vaca Mecánica (...) a veces le llevamos la verdura del mercado (...) nos donan los vendedores del mercado (...) ellos sufrieron mucho (...) Y hubo un cierto recelo al principio cuando empezamos a implementar el proyecto porque, ¿sabes? “Ay, secretaria la mujer, ah, van a luchar para que nosotros nos separemos” (...) género *ikuera*. Y al principio fue muy difícil conseguir, pero después ya sus propios maridos le mandaban porque demasiado rica era la comida que hacía, ¿entendés? Son todas áreas urbanas, pero en los barrios se viven costumbres de pueblo. (...) Vos tenés que tratar a las doñitas como si fuera alguien del pueblo (...) por eso en realidad nuestros talleres de gastronomía funcionan como un anzuelo para hablarles sobre derechos, no es el fin principal (...) porque si hay que decir, vamos a desarrollar un taller sobre violencia (...) es peor. No. Pero si le vas a enseñar a comer rico, sí. (...) Entonces, vos tenés que fortalecer tu red humana, generar un espacio de confianza (...) para que ella se abra. Y por eso qué mejor lugar que un lugar de cocina, porque en la cocina se deciden las cosas (...) Ahora sí ya estoy hablando así abiertamente, pero al inicio no, porque esa era mi estrategia, sigue siendo mi estrategia. De hecho, yo no puedo hablar, sino que tengo miedo que se me dejen de ir (...) Ahora estamos en la sociedad en la era más informatizada (...) y así no funciona la cabeza del paraguayo, funciona en estos espacios (Entrevista N° 16, Jun. 2025).

Según lo relatado, si bien los talleres son un anzuelo para llegar a los problemas de las mujeres, al mismo tiempo llegan a acompañar los comedores por medio de la Vaca Mecánica y del Mercado de Abastos. El profesor de los talleres es un profesor de la Escuela Municipal de Oficios, y no solo consiguen abarcar el aprendizaje, la asistencia y facilitar el acceso a alimentos, sino que buscan la mejoría de condiciones de vida para esa mujer y su familia. Uno de los casos específicos que relató así lo comprueba:

(...) fue un caso de mucho éxito (...) una aprendió a hacer dulces con nosotros y hoy ya vende (...) de hecho que ella ya es una microempresaria porque ya tiene tres, cuatro vendedores a su cargo. Es jefa de familia. Este es su marido, es muy linda la

historia porque su marido fue toda la vida guardia de seguridad y cuando empezaron a emprender, él renunció a su trabajo y empezó a ayudarle también (Entrevista N° 16, Jun. 2025).

Este caso fue comentado con entusiasmo por la entrevistada, quien autorizó la utilización de imágenes de este caso. La foto se puede observar en la Figura 20:

Figura 20 — Fotografía de uno de los casos de éxito del curso de gastronomía de la Secretaría de la Mujer



Fuente: Secretaría de la Mujer MCDE, 02 de octubre de 2024.

Otra dirección que se destaca desde las investigaciones previas es Gestión Ambiental, desde el último relevamiento en Cohene y Zimmermann (2024a), dejaron de implementarse *Tembi'urã* por la característica emergencial y Ciudad Orgánica, que dejó de implementarse por la dificultad de dar seguimiento a las composteras en las instituciones, ya que solo aquellas con huerta podían aprovechar la composta, mientras que las demás quedaban sin cuidado por falta de interés y involucramiento. Por lo que actualmente están reutilizando las composteras para un nuevo proyecto de reciclaje, a partir de la mano de obra de los propios funcionarios, inclusive porque algunas composteras no estaban en condiciones para la correcta descomposición del material orgánico. Ambos proyectos fueron iniciativa de la División de Proyectos y Educación Ambiental. En la Figura 21 se puede ver cuando los funcionarios estaban trabajando en la modificación de las composteras para el nuevo proyecto de reciclaje.

Figura 21 — Fotografía de los funcionarios de gestión ambiental haciendo los contenedores

de las composteras



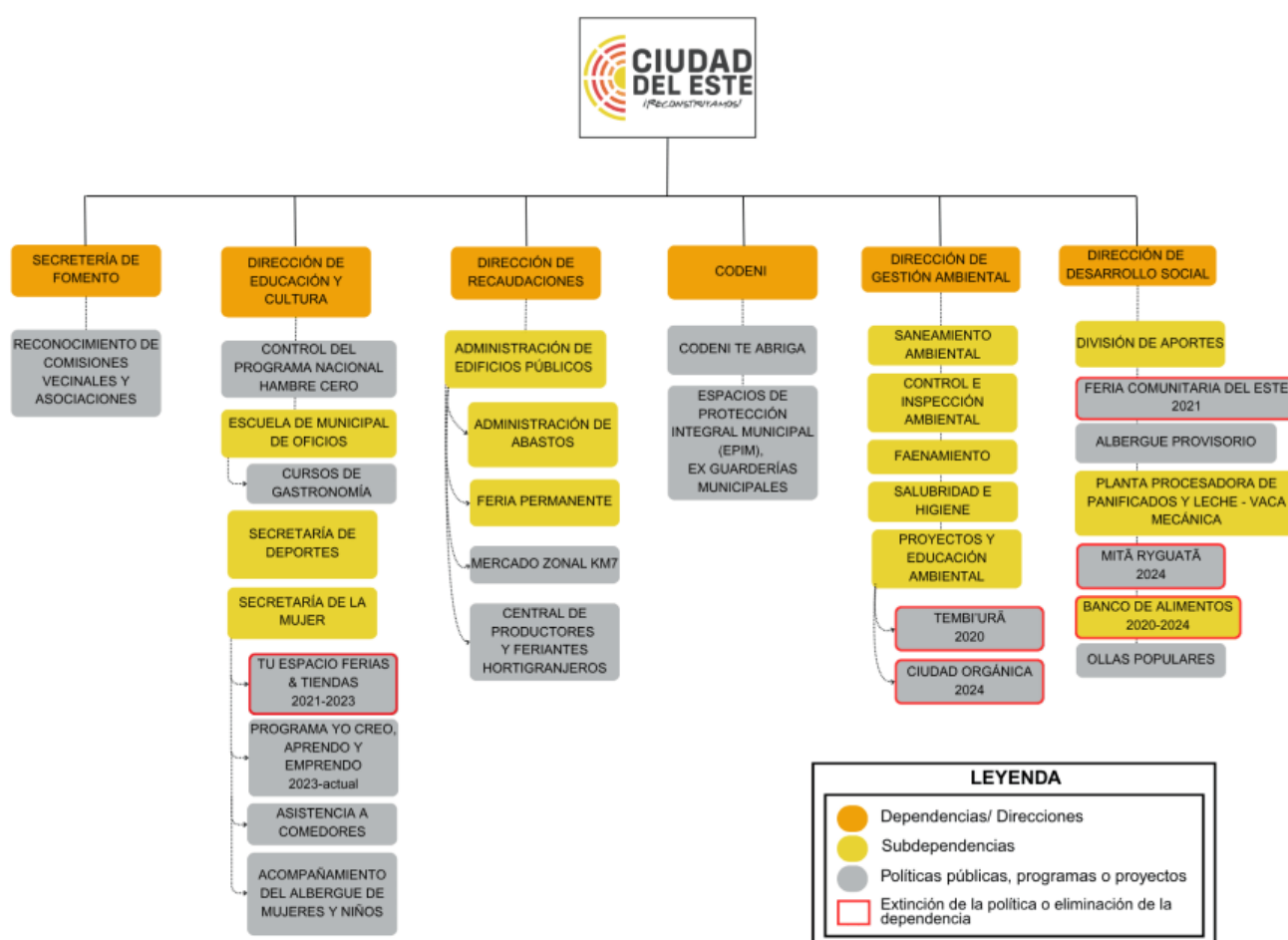
Fuente: Foto propia tomada durante las entrevistas de junio de 2025.

En las entrevistas comentaron también que las divisiones de esta dirección realizan sus funciones en el ámbito de SSAN y seguridad hídrica, tales como: Salubridad e Higiene con el control e inspección de productos alimenticios como carnes, agua, alimentos perecederos y la elaboración de planes y programas relacionados a productos alimenticios y manipulaciones de los mismos en locales de producción y comercialización; Saneamiento con el control el estrictos cumplimiento de los parámetros de potabilidad de agua y adecuación de las empresas privadas encargadas de la perforación de pozos; Faenamiento en las tareas de controlar y fiscalizar los productos cárnicos introducidos y comercializados en el municipio, de las documentaciones pertinentes como fitosanitarios expedidos por los distintas frigoríficos del país y habilitaciones expedidas por el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA); el control de filos introducidos al mercado local, de los animales faenados por cada contribuyente y la pre liquidación al contribuyente para el pago de la tasa correspondiente (Dirección de Planificación, 2020; Dirección de Gestión Ambiental, 2020). Es importante recordar que, si bien ambos documentos citados son

manuales del mismo año, así como el organigrama de la dirección no coincide con el organigrama general, estas tareas del manual de la dirección tampoco son las mismas del MOF general, las tareas descritas en el manual de la dirección son más detalladas según las ordenanzas de la Junta Municipal.

Todas las políticas identificadas durante las entrevistas y la revisión documental fueron compiladas en la Figura 22:

Figura 22 — Dependencias municipales de Ciudad del Este y sus Políticas de SSAN



Fuente: Elaboración propia a partir de Cohene y Zimmermann (2024a) y de las entrevistas.

En la recopilación de las políticas públicas de SSAN en CDE se obtuvieron todas las políticas identificadas en la investigación bibliográfica y documental, pero también aparecen otras que se destacaron en las entrevistas con los funcionarios. El esquema se compone por colores, el anaranjado representa las direcciones, el amarillo las dependencias de esas direcciones que son divisiones y secretarías, aquí el organigrama fue crucial para determinar cuáles son o fueron dependencias, para poder diferenciar de las acciones,

proyectos o programas que se presentan en color gris.

Cabe destacar que, si bien las políticas son implementadas por direcciones específicas, algo en lo que todos los entrevistados coincidieron es que, para su implementación, en la mayoría de ellas, existe un trabajo en conjunto una o más dependencias de la municipalidad.

4.1.2 Políticas Públicas de SSAN en Encarnación

En el caso de Encarnación, la institución municipal posee una Dirección de Desarrollo Económico Sustentable, la misma es conocida bajo el nombre de Proyecto Productivo, así lo explicó el entrevistado: “Dirección de Desarrollo Económico y sustentable es el verdadero nombre, ahora. (...) más se le conoce en el área rural como un proyecto productivo que era el nombre anterior” (Entrevista N° 2, Jul. 2023).

La dirección busca fortalecer a los sectores vulnerables con asistencia técnica e insumos agrícolas para la comercialización, con lo que pretenden llegar a la autonomía de los beneficiarios de sus políticas. La misma trabaja bajo tres sub-dependencias: i) producción primaria: agrícola, horticultura, piscicultura, ganadería, asistencia técnica, minas y energía; ii) manufactura e industria: Mipymes (Micro, Pequeñas y Medianas Empresas); iii) Ciencia, Tecnología y Servicios: Conacyt (Consejo Nacional Ciencia y Tecnología), abarca parque tecnológico, mercados, ventas y postventas, monitoramiento y evaluación, laboratorio de suelo y automatización (Zimmermann, *et al.* 2024). Esta dirección posee un espacio destinado a la producción de mudas y depósito de maquinarias que son proporcionadas a los productores, la dirección también administra las ferias de los mismos. Esta dinámica atiende a las características del municipio, ya que diferente de CDE o Asunción, Encarnación es más del 90% área rural (Cohene y Zimmermann, 2024a). Esto se constató en una de las entrevistas:

(...) en cuanto a la parte alimenticia, dentro de nuestra dirección lo que más trabajamos es por la por los pequeños productores de la zona rural en los cuales nos basamos siempre en tratar de darles más que nada asesoramiento, enseñarle un poco el uso de la tecnología, enseñarle la producción de alimentos en una escala un poco más intensa y más que nada tratar de cerrar el ciclo con la comercialización. Actualmente tenemos más o menos unos 60 a 70 productores bien determinados que se dedican a la producción de ingredientes para la ciudad de Encarnación. Entre ellos hay proveedores de supermercados, feriantes, hay comerciantes, o sea, que hacen sus ventas en diferentes formas, pero todos realizan trabajo de horticultura en forma familiar (...) Tenemos productores de tomate, morrón, acelga, rúcula, chaucha, batata. O sea, que todo que sea hortaliza de hoja o de fruto tenemos productores. Este trabajo viene desde hace muchísimo tiempo, desde aproximadamente 20 años atrás (...) nosotros no solamente no abarcamos a los que

son pequeños productores, sino también tratamos de incentivar a aquella persona que está en la zona rural a producir, porque muchas veces el marido sale a trabajar, es albañil, es obrero y la mamá y los hijos quedan en la casa. Entonces, nosotros también buscamos incentivar como un ingreso extra para la familia. Ya sea en el rubro que ellos necesiten. Gracias a Dios siempre tuvimos buenos técnicos dentro de la municipalidad que tanto yo como los otros compañeros le podían asesorar en el rubro que ellos necesiten. Como te digo, desde la producción de mandioca... todo lo que es la horticultura, todo lo que es proceso de lumbricultura, todo lo que es sistema de producción en piscicultura. O sea que tenemos todo en cuanto a capacidad (Entrevista N° 5, Jun. 2025).

Además de la asesoría técnica, también cuentan con insumos y maquinarias para los productores, a los cuales acompañan hasta la comercialización de los productos. Una de las acciones que promueven esta última es la feria de productores, la cual trabajan en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG):

Cada barrio tiene un comité o por decirte un grupo de personas de tres a cinco personas que necesita y ya se le provee de las maquinarias. Sí necesita por decirte un rastrón, una rastroneada para producción de maíz o de mandioca, se le tiene a disposición para ellos. Si necesitan motocultor, que es netamente para lo que es horticultura, tenemos a disposición (...) Aparte de eso también tenemos insumos para ellos (...) tenemos el programa de entrega de semillas en donde nosotros tenemos dos clases de semillas, una semilla más de variedad común que es para entregar a todas aquellas personas que quieran producir, entonces en forma no comercial, sino en forma de una producción más familiar que pueden pasar a buscar; y para los aquellos que son productores un poquito más experimentados y que quieren hacer un rubro más comercial, tenemos las semillas de variedades de variedades mejoradas: morrón híbrido, tomate híbrido, pepino híbrido, repollo híbrido, todas las semillas híbridas de buena calidad y con alto potencial. Y eso ya incluye un autocultivo y asesoramiento continuo desde la siembra hasta la comercialización. (...) Sí, continuamos con eso, hoy las ferias son más grandes porque ya estamos acompañados del Ministerio de Agricultura. Ya vienen productores de otras zonas y se hace una gran feria y hoy el lugar de la feria es la Plaza de Armas (...) Se suele hacer más o menos cada 3 meses. Se ve una fecha importante, ya sea Semana Santa, Día de las Madres, se ve así tipo una fecha donde puede haber un importante caudal de gente y bueno, ahí se busca, se hace la publicidad y se le trae a los productores (...) Y como municipalidad siempre solemos hacer 2 o 3 ferias anuales en forma coordinada (...) y de cada municipio de los 30 que conforma el departamento vienen 21, o dos o 3 productores a representar a su comunidad (Entrevista N° 5, Jun. 2025; Entrevista N° 2, Jul. 2023).

Otra dependencia que implementa políticas de SSAN es la Dirección de Desarrollo Social Sustentable, donde ofrecen cursos de formación en el área de gastronomía a través del sector de emprendedurismo; además, proporciona asistencia a las personas de la tercera edad y personas con deficiencia por medio de sus subdependencias específicas; de acuerdo con Municipalidad de Encarnación (2024a) asesoró también a la población del barrio San Pedro en cuestiones de herramientas legales en la asistencia alimentaria. También asistían las Ollas Populares, poseen el dentro de la Red Encarnación Solidaria el Banco de Alimentos y el refugio transitorio, que si bien no abarca solo al público de la tercera edad como el de CDE como relatado en las entrevistas y en Más Encarnación (2023), es diferente del albergue de la Mujer:

Las ollas populares no, ya no, eso fue eso fue tiempo de pandemia hasta el 2022 más o menos. (...) la Red de Encarnación Solidaria es lo que hoy nosotros dimos por llamar Centros de Participación Vecinal. Anteriormente la Red de Encarnación Solidaria era un programa que inicialmente surge como sustento, pero para la problemática de niñez en situación de calle, que sustentaba a la CODENI. Después se fue abriendo no solamente para niñas y adolescentes, y ahí es donde dentro de la red de encarnación solidaria surge ya en el gobierno de Luis Yd lo que es el Banco de Alimentos y lo que es el Albergue Transitorio en aquel entonces. (...) Ese sí es un albergue para mujeres víctimas de violencia también funciona con la misma dinámica, le asisten, le dan alimentos (...) se recibe a la mujer con los niños menores de edad. El tiempo límite en que pueden estar es de 3 meses, y ahí en esos 3 meses, bueno, se trabaja toda la cuestión judicial (...) hay asistencia psicológica, hay trabajadoras sociales, también se incorpora lo que es... en realidad no es permanente, pero sí está dentro del esquema, lo de las capacitaciones, una formación específica de algún tipo de habilidad, ya sea cocina, cosas así, pero no se da siempre porque no queda mucho tiempo tampoco, las mujeres quedan de repente 15 días, 20 días, de repente un mes es lo máximo que pueden llegar a quedarse (...) Y también está garantizado lo que es alimentación, o sea, está presupuestado (Entrevista N° 6, Jun. 2025).

La dirección tiene bajo su responsabilidad los Centros de Participación Vecinal, que según lo relatado son como pequeñas unidades de la municipalidad en los barrios, para garantizar que los servicios lleguen hasta esos puntos. En estos, proporcionan cursos de capacitación para la comunidad:

(...) así como te mencioné, tenemos tres centros de participación vecinal. Uno está en un sector que se llama barrio San Isidro, otro está en otro sector que se llama barrio Pacu Cuá y el otro que es barrio San Pedro (...) Entonces, la idea en su momento fue justamente poder abarcar a diferentes comunidades y eran comunidades así en situación de riesgo. Que en su momento se consideró trabajar como un inicio de descentralización de este tipo de servicio. Ahí hay cursos de catering de eventos, confitería, panadería, repostería, pastelería, decoración de tela, decoración de globos, peluquería, corte y confección, todo lo que sea manualidades, confección manicura y pedicura y después algunas especialidades más que vamos incorporando también (...) (Entrevista N° 6, Jun. 2025).

Otro centro en donde ofrecen asistencia a niños en situación de vulnerabilidad es el Centro *Ara Pyahu*, que si bien es un convenio de la municipalidad con la Fundación Crecer con Futuro - España, tiene funcionarios municipales trabajando en él. Otros centros como Carita Feliz, Lucerito y Centro Diurno de Atención Integral y Formación (CDAIF) por su parte, pasaron a depender de la CODENI. Los Centros Lucerito y *Ara Pyahu* se trabajan en convenio con la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA), también reciben asistencia alimentaria (Municipalidad de Encarnación 2025b; 2025c; 2025d). Así:

Bueno, Centro *Ara Pyahu* es un centro que depende del Crecer con Futuro España hoy otra vez, desde el año pasado, porque llegó un momento que se hizo un cambio y quedó como crecer con futuro paraguayo, pasó el año pasado, pero la municipalidad siempre estuvo muy comprometida con el centro justamente brindando alimentación y brindando recursos humanos sobre todas las cosas. Y ahora nosotros seguimos en convenio con el centro *Ara Pyahu* y hacemos lo mismo. Tenemos instructores en el centro, tenemos serenos y cada tanto también colaboramos con parte alimentaria, oficina y cosas por el estilo (...) El Centro Diurno de Atención Integral y Formación, con el cambio, junto con Caritas feliz, pasó a depender de la CODENI, que es como corresponde (...) porque se trabaja con niñez

y adolescencia (Entrevista N° 6, Jun. 2025).

Una funcionaria ayudó a ubicar estas dependencias de desarrollo social porque el organigrama no se encuentra actualizado, de hecho proporcionó el organigrama actual de su dirección ([Anexo T](#)), además explicó que Lucerito ya no Existe y que Ara Pyahu no es una dependencia municipal, se trata de un convenio con la fundación internacional mencionada por el tiempo de 10 años, pero que hay funcionarios municipales trabajando en el centro que serían los comisionados al mismo, estos son 2 Serenos y 3 Instructores que enseñan informática, panadería y peluquería. Además, a través de la Dirección de Salud de la municipalidad, proveen atención médica exonerada o a costo social a los beneficiarios del centro, en su mayoría niños y adolescentes.

Una de las entrevistadas de *Ara Pyahu* mencionó la importancia de haber transitado por varias dependencias durante su trayectoria como funcionaria en la municipalidad, vinculado también con el funcionamiento y la realidad del centro:

(...) por eso siempre digo, el centro donde yo estoy ahora me sirvió todas las dependencias y todos los trabajos que yo hice en algún momento en la municipalidad, porque yo estoy trabajando ahora con una población muy vulnerable, que son los del vertedero municipal y trabajamos en convenio la municipalidad, en convenio, pero el fondo es de una ONG de España. Es un centro educativo que trabaja con niños, hijos de trabajadores del vertedero donde le damos desayuno, apoyo escolar, apoyo psicológico, apoyo emocional y almuerzo, y luego se van a la escuela. La condición para que vengan aquí en el centro de los niños es que estén estudiando, que estén matriculados. Y me sirvió muchísimo haber estado en la dirección de salud porque sé también cómo se maneja y cómo canalizar de repente algunos problemas porque tenemos chicos con problemas de salud (...) Y acá en el lugar donde yo estoy, nosotros trabajamos con niños desde 4 años hasta 18 nuestra población, pero ahora nosotros conseguimos, por ejemplo, un convenio con el MEC y conseguimos educación para adultos. Y tenemos mamás que tienen 35, 40 años, entonces tengo todas las problemáticas sociales. Tengo violencia familiar, tengo el número de la dirección de la mujer (...) Tengo cuestiones de abuso sexual. Tengo cuestiones de adicciones. Tengo gente de tercera edad. Entonces, todas las direcciones con las que yo trabajé, coordiné, hoy me toca trabajar por así decirlo, todas las problemáticas sociales en un barrio (Entrevista N° 4, May. 2025).

Todavía dependiente de desarrollo social, se encuentra el Banco de Alimentos. Se trata de una dependencia bastante sólida en el municipio, instaurada hace 09 años. El mismo nace de un proyecto inspirado en una experiencia de Posadas-Argentina, y funciona gracias a grupos voluntarios y convenio público-privado según relató un entrevistado:

(...) con el tema del Banco de Alimentos... me invitó el intendente para llevar la dirección de la Red Encarnación Solidaria se llamaba un programa (...) Que se basaba en erradicación del trabajo infantil en la vía pública (...) En el 2016. (...) entré en la red, después yo no me quería quedar con más de lo mismo, yo quería dejar mi huella (...) Entonces, estaba pensando qué podría hacer y tuve un sueño (...) yo estaba debajo de un árbol de manzanas, había muchas manzanas que yo estaba repartiendo (...) después, un amigo vino de Posadas y me comentó que él es trabajador social y que trabaja en un banco de alimentos. Y le pregunté de cómo era eso, cómo funcionaba. Me comentó la idea (...) yo dije dentro de mí... una

corazonada: ese es. Entonces preparé el proyecto, presentamos al intendente, se declaró de interés municipal, y hace 9 años que estamos con el Banco de Alimentos en la municipalidad de Encarnación. Pasamos la pandemia con ese (...) desde que comenzó esto en 9 años, cerca de 250.000 Kg de alimentos tenemos registrado que entregamos (...) fundamos tres panaderías (...) 600 kg de pan por día para entregar a la gente vulnerable (...) no son de la municipalidad, son de grupos voluntarios. Acá pues tiene que ver mucho la confianza. Viste que yo trabajo también en el sector privado, donde también se le visita a la gente para que hagan donaciones (...) viste que en Paraguay el mes de la responsabilidad social es (...) entre el 2 de enero hasta el 31 de enero (...) yo visito las empresas, llevo notas, hablo con los gerentes, entonces ellos pues se reúnen a quiénes van a ayudar. (...) Una vez que ellos aprueban qué cantidad nos van a dar a nosotros, entonces a partir del del 2 de febrero ya empezamos a retirar por 1 año(...)entonces ellos no dan leche, arroz, harina, yerba, aceite (...) Nosotros preparamos los kits y se van para tres secretarías. Secretaría de discapacitados. Secretaría para personas con problemas de adicciones y personas para la tercera edad. O sea, que la municipalidad de Encarnación no compra de las empresas esos alimentos no perecederos. Nosotros llevamos adelante, visitamos las empresas y con esas ayudas que ellos destinan luego para su responsabilidad social, nosotros entregamos, administramos y le damos otra vez a la gente (Entrevista N° 6, Jun. 2025).

Encarnación también cuenta con un mercado municipal llamado “La Placita”, que se organiza en feria permanente y ferias semanales de productos agrícolas, bajo la responsabilidad de la Dirección de Administración y Finanzas (Cohene y Zimmermann, 2024a). Así como con la dirección anterior comentada, en el Mercado también se trabaja con grupos de la sociedad civil: “(...) Hay asociaciones de la placita municipal, asociación de placiteros, de yuyeros que son los que venden tereré en toda Encarnación, hay aproximadamente 85 familias que se dedican y que viven exclusivamente de la venta... compran, venden, preparan (...)” (Entrevista N° 5, Jun. 2025).

Otras direcciones que trabajan en el ámbito de SSAN son las de Asuntos Jurídicos, por medio de Defensa del Consumidor; y la Dirección de Gestión Ambiental y Salubridad. En una de las conversaciones se pudo entender mejor la injerencia de estos en el tema de estudio, que en el caso de Encarnación es el único municipio de estudio que posee un levantamiento y control mensual de costos de los productos de la canasta básica del municipio, además del control de la calidad de los alimentos en establecimientos de comida. Así:

Si bien para la cuestión de alimentos existe dentro del municipio una dirección que es la de Salubridad, ellos son los que se encargan de hacer las verificaciones de los productos en los restaurantes, en los supermercados, en lugares donde se tiene punto de venta de productos a domicilio. De igual manera, nosotros (Defensa del Consumidor) de oficio hemos tomado como tarea hacer la fiscalización de los productos en los supermercados más importantes de la ciudad de Encarnación. Nosotros nos constituimos mes a mes en todos los supermercados más importante a fin a fin de fiscalizar los productos, controlar las fechas de vencimiento, verificar si la carne no tiene ningún tipo de olor, si las verduras están bien conservadas, hacemos la verificación de los productos lácteos si tienen la refrigeración

correspondiente y también realizamos un monitoreo de precios de 60 productos de la canasta básica familiar, donde nosotros eso establecemos a través de una de una planilla en excel de los 70 productos en 20 supermercados aproximadamente todos los meses. Para que la ciudadanía y todos aquellos consumidores de la ciudad de Encarnación puedan verificar en qué local, en qué supermercado mercado le conviene realizar sus compras (...) Eso nosotros ponemos a disposición de la página web de la municipalidad de Encarnación, como así también en la página web de la Secretaría Nacional de Defensa al Consumidor (SEDECO) de la sede central de Asunción porque nosotros todos los meses enviamos un informe de los reclamos atendidos, de los trabajos realizados también tanto al municipio como a la SEDECO (Entrevista N° 8, jun. 2025).

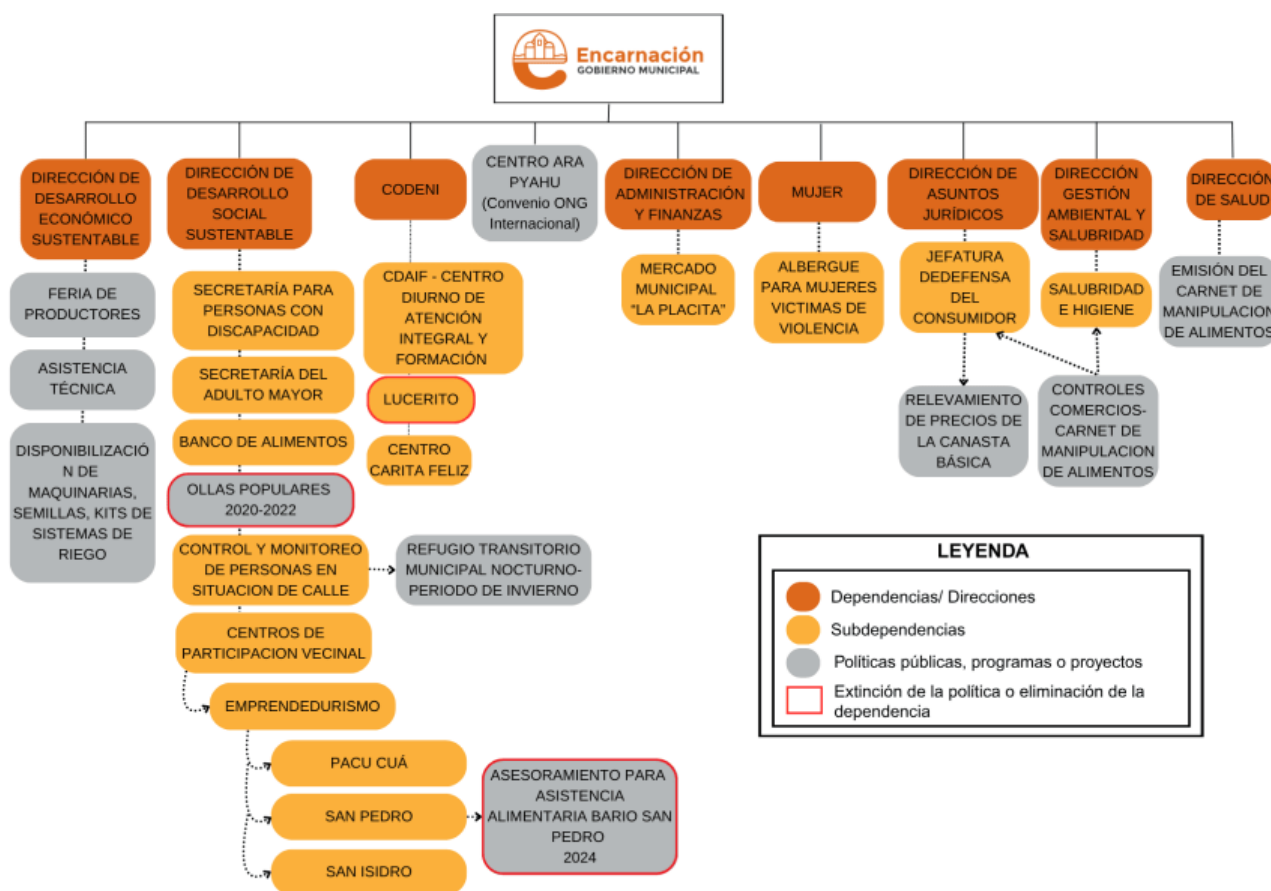
La tabla de precios de productos de la canasta básica se puede acceder mediante la web³⁰ de la municipalidad de Encarnación, la misma se encuentra actualizada al mes de julio de 2025. Si bien no cuenta con una sección específica dentro de la página, se disponibilizan mediante el portal de noticias. En cuanto a la Dirección de Salubridad, si bien no se consiguió entrevista con algún representante de la misma, mediante el manual de funciones proporcionado por la institución, se corroboró que son responsables del control de la calidad de productos alimenticios. Una de las entrevistadas mencionó que trabajan con Defensa del Consumidor en los controles de locales que comercializan alimentos y deben poseer el carnet de manipulación de alimentos que es emitido por la Dirección de Salud de la municipalidad. Así:

(...) Nosotros tenemos inspectores que están en esa otra jefatura que se llama Salubridad e Higiene (...) y hacen control, pero trabajan más con los de Defensa al Consumidor, (...) también trabaja con la Dirección de Salud (...) porque la Dirección de Salud es la que emite el carnet que se llama carnet de manipulación de alimentos. Entonces si vos no tenés ese carnet de manipulación de alimentos, entonces se te genera una multa y es para todos los vendedores (...) principalmente para los vendedores de comida callejera, porque de repente los restaurantes, los bares tienen luego su infraestructura como más segura, pero la gente que vende comida en la calle, o sea, tiene expuesto su comida ahí... hay vehículos pasando, polvo y todo eso. Entonces, a ellos se le exige ese carnet manipulación de alimentos que es hacerse unos estudios de sangre, de todo un poco y la Dirección de Salud Municipal es el que emite ese carnet (Entrevista N° 4, May. 2025)

Todas las políticas públicas de SSAN identificadas en Encarnación y sus dependencias responsables se organizaron en la Figura 23:

³⁰ Lista de precios — Julio 2025. Disponible en: <https://encarnacion.gov.py/noticias/relevamiento-de-precios-julio-2025/> Accedido en: Jul. 2025

Figura 23 — Dependencias municipales de Encarnación y sus Políticas de SSAN



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas.

La recopilación de las políticas públicas de SSAN en el caso de Encarnación fue más complicada porque el organigrama disponible y también el que la misma institución proporcionó en la solicitud de documentos, no está actualizado. Por lo tanto, fue crucial la explicación de los funcionarios durante las entrevistas, ya que varias dependencias se extinguieron o cambiaron de nombre, o subdependencias que cambiaron de dirección.

En este caso, las direcciones están representadas en anaranjado oscuro, las subdependencias en anaranjado claro, mientras que las políticas, proyectos o programas por gris. Posiblemente, la dificultad de entender las interrelaciones tenga que ver con la propia dinámica de trabajo, pues según lo narrado, ni los propios funcionarios se rigen por el organigrama, muchos trabajan de forma independiente, sin considerar su dirección.

4.1.3 Políticas Públicas de SSAN en Asunción

En la capital, también se observan los mercados. Por un lado, está la DAMA, que administra el Mercado Central de Abasto de Asunción, se inauguró en octubre de 1989. Se

trata del principal centro de abastecimiento de la ciudad, o incluso más que del propio municipio, según lo relatado:

Nosotros somos un centro de abastecimiento, si es que querés llamarlo hasta nacional. Meses atrás con el ingeniero, fuimos a visitar el mercado de Abasto Norte³¹, recorrimos todo, (...) todo muy limpio, muy organizado. Pero nos dimos cuenta que solamente dos comercios son mayoristas. El resto es comercio al menudeo. O sea, solamente ventas así al por menor minorista y casualmente esos dos comercios mayoristas vienen y se proveen del Mercado Central de Abasto. Imagínate, o sea, el volumen de operaciones del Mercado de Abasto no se compara a ningún comercio ni al mercado, por lo menos te puedo hablar de Central, no sé el resto del país (Entrevista N° 20, Jun. 2025).

La dinámica de funcionamiento del Mercado de Abasto es significativamente mayor al resto de los mercados. Los entrevistados explicaron que ellos manejan los comercios, no se involucran con proveedores, ferias o productores. Si bien destinaron espacios (bloques) para organizaciones específicas, por ejemplo, un bloque para el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) con sus productores asociados; y otro espacio para el Banco de Alimentos, que no es municipal, se trata de una Fundación, pero actúan dentro del mercado. En cuanto a productos que se comercializan, en el lugar se observaron cooperativas agroindustriales, empresas de lácteos, de frutas, entre otros. Pero referente al origen de los mismos dijeron que:

En realidad, como un mercado de abasto, nosotros no somos un ente que maneja producción ni productores, somos un ente que maneja comercio que administra el comercio dentro de esta área. En realidad, son los propios comerciantes los que trabajan con los productores y hay también un bloque en el cual nosotros le cedimos al MAG, El cual es para que ellos traigan sus productores y hagan sus ventas al consumidor final directamente de chacra al consumidor (...) Nosotros tenemos varias épocas del año en el cual, dependiendo de la época y el tipo de producto, puede ser nacional, o puede ser importado. Generalmente los productos importados que más se traen acá, en esta época son papa, cebolla, tomate, zanahoria, zapallo y tenés algún que otro como repollo, de repente pepino, eso que son casuales cuando (...) pero ponele que tenemos una condición de 50-50. 50% nacionales y 50% importados (Entrevista N° 20, Jun. 2025).

En cuanto a infraestructura, diferente de CDE, el mercado se compone por bloques y el área está totalmente delimitada, inclusive los funcionarios proporcionaron un plano del mercado. El mismo se presenta en la Figura 24:

³¹ Abasto Norte es un mercado de abasto privado, no tiene relación con la municipalidad.

Figura 24 — Plano del Mercado Central de Abasto de Asunción



Fuente: Proporcionado por los entrevistados de la DAMA durante la entrevista.

Por otro lado, dependientes de la dirección de Mercados Zonales, se encuentran los mercados N° 1, 2, 3, 4, 5. Son mercados menores, también dependientes de la municipalidad de Asunción: “Mercados Zonales abarca mercados 1, 2, 3, 4 y 5 (...) su dirección aparte, y cada mercado tiene una ubicación aparte (...) pero entran dentro de la Dirección de Mercados Zonales (...) que son mercados minoristas” (Entrevista N° 20, Jun. 2025). En la entrevista N° 24 se comentó también que estos mercados poseen comedores a costos accesibles para los funcionarios de la municipalidad, además en Cohene y Zimmermann, (2024a) se había constatado también algunas ferias que organizan los mismos.

Así como los demás municipios de este estudio, el área social también se destaca, con la Dirección General del Área Social se ejecutan la feria de emprendedores de la tercera edad y la feria de Economía Solidaria que se reflejan en las ferias de los distintos centros municipales; además el Centro Municipal de Promoción Empresarial (CEMUPE) proporciona cursos de formación gratuitos para emprendedores en las diversas áreas de la gastronomía; CODENI, que posee comedores de niños bajo su responsabilidad, que si bien

no se logró un entrevista con alguien del área, fue una de las dependencias más destacadas. Estas acciones específicamente dentro de la Dirección de Participación Ciudadana, subdependencia de la Dirección General mencionada. Así explicó un entrevistado del área:

Y nosotros nos ocupamos del trabajo con la ciudadanía, tenemos departamentos, uno (...) se llama departamento de servicio. Su trabajo consiste en trabajar con lo que nosotros denominamos promotores sociales, quienes son los que identifican los problemas ciudadanos y a su vez trabajan para organizarse. Dentro de estas comisiones vecinales vos tenés comedores (...) Lo que nosotros denominamos fondo de proyectos especiales, es un departamento que un porcentaje del impuesto que la gente paga en Asunción se destina a fondo de proyectos especiales, es un fondo al que acceden las comisiones vecinales para que pueda realizar obras de infraestructura. Por ejemplo, el tema de los comedores, esas cosas a ellos les sirve ese dinero para mucho de sus comedores o cualquier tipo de obra de infraestructura que precise en esos barrios (...) Después tengo la unidad de adultos mayores (...) que está estructurada con un consejo de adultos mayores, quienes trabajan en el tema de vida saludable. La Municipalidad de Asunción es la única en todo el país que tiene una resolución donde el intendente regula la actividad de los mismos para el tema de una vejez saludable. También tengo a cargo de esta dirección, los centros municipales que son 11 en toda Asunción, tienen una cobertura aproximadamente de los 69 barrios de Asunción 53 cubren estos centros municipales. Los 15 o 16 restantes se manejan desde ahí (...) Los centros son pequeñas municipalidades, o sea, tienen una estructura similar a la de acá (...) Nosotros trabajamos con el Ministerio de Desarrollo Social, yo tengo la firma del intendente ante el Ministerio por cualquier cosa y nosotros hacemos el tema de *Tekoporã*³², hace poco entregamos 393 tarjetas magnéticas a gente a quienes le habíamos censado, pero siempre acompañando el trabajo del Ministerio (...) Departamento de servicio es el que se encarga del Censo (Entrevista N° 17, Jun. 2025).

Otra dirección dependiente del Área Social es la de Defensa al Consumidor, que se compone del Departamento de Salubridad con sus departamentos de control de establecimientos; productos naturales; productos de importación y productos importados. Por otro lado, en la misma dirección, se encuentra el Departamento de Laboratorio, con sus unidades fisicoquímica y microbiología. Durante la entrevista se explicó que:

(...) en la Dirección de Defensa del Consumidor tenemos el Departamento de Salubridad (...) es uno de los eslabones para la licencia y patente comercial. O sea, que todo lo que sea alimentos deben venir ahí. Ahí tenemos una unidad de productos procesados. Donde ellos se van y hacen el control de todas las instalaciones de locales gastronómicos, donde se hacen elaboración, preparación, venta, todo lo que esté relacionado con alimentos. Entonces, tenemos varias ordenanzas que van con ellos. Está el área de productos naturales también, que se encarga de todo lo que sea carnicería y lugares in natura (...) Somos uno de los primeros laboratorios en Paraguay en ser reconocidos... a nivel de América del Sur inclusive dentro de las municipalidades. Tenemos un libro donde habla de eso, uno de los primeros, uno de los mejores laboratorios de alimentos acá de América del Sur (...) mi departamento trabaja así: nosotros tenemos cuatro tipos de muestras que ingresan al laboratorio (...) 1. La de denuncia generalmente viene en contribuyente y de denuncia que tal o cual alimento estaba en mal estado (...) 2. las presentadas es por el propio interesado, que viene y dice que quiero que me haga el análisis de esto, porque quiero saber qué tiene (...) 3. Después, los procesados

³² Del guaraní: buen vivir.

que son los que toman las tecnológas; 4. y los importados que toman los inspectores de la unidad de productos en importación (Entrevista N° 23, Jun. 2025).

Durante la visita a Asunción, fue posible visitar los laboratorios, y autorizaron la toma de fotografías para esta disertación. En la Figura 25 se puede observar la muestra de aduana que estaban analizando en el momento.

Figura 25 — Muestra de aduana analizada en el laboratorio de Defensa al Consumidor de Asunción



Fuente: Foto propia, tomada durante la visita al laboratorio, Junio 2025.

Otra acción que se destacó de Defensa al Consumidor por medio de Salubridad, departamento de productos procesados es el control de cantinas escolares. Aproximadamente 160 escuelas fueron controladas mediante este programa, el cual comienza los primeros meses del año, con el inicio de clases.

La Dirección General de Gestión Ambiental dirigió talleres de plantas medicinales a estudiantes de colegios, y también realizó fiscalización de frigoríficos, criaderos de porcinos y gorduras animales, si bien fue en el ámbito ambiental y no alimentario o de salud (Cohene y Zimmermann, 2024a). Lo interesante de esta dirección es que en el organigrama no posee ninguna subdependencia, esto lo confirmaron los funcionarios, no obstante, posee varias acciones vinculadas a las SSAN y a la seguridad hídrica. Estas son: programas

emblemáticos de agroecología urbana mediante bosques comestibles urbanos y huertas agroecológicas urbanas en jardines comestibles y medicinales; los corredores verdes bioculturales; y las campañas ecoeducativas mediante reciclando todo con la separación de residuos y elaboración de compostaje.

Con la pregunta de acciones o políticas SSAN que conozcan, llamó la atención en las entrevistas cuando comentaron sobre la asistencia alimentaria a las víctimas del *Ykua Bolaños*³³. Fue difícil encontrar alguien que conozca este proceso, pero algunos funcionarios explicaron desde su conocimiento que esa política existe y se sigue implementando mediante “la Dirección General del Área Social a través de su oficina de atención a víctimas (...) se le proporciona una cesta básica (...) Una ayuda social, que es un kit de alimentos no perecederos para un mes (...)” (Entrevista N° 24, Jun. 2025). Así mismo, desde el laboratorio constataron que también analizan algunos alimentos de estos kits:

Eso se sigue haciendo porque en aquel entonces lo que se hizo fue un listado de todos ellos (...) hasta hoy día siguen decidiendo todo lo que sea alimento de primera necesidad (...) hay un departamento completo que se encarga de trabajar eso. Porque suelen traernos, a veces a ellos no les gusta el aceite que se les dio, porque es muy aguado, entonces enseguida nos enviaban a nosotros para analizar si era así o no. Y hasta ahora estamos haciendo eso de vez en cuando, cuando nos piden (Entrevista N° 23, Jun. 2025).

Por fin, otra acción destacada por los entrevistados es la distribución de leche a los funcionarios que reciben el beneficio de insalubridad. Es decir, aquellos que desempeñen funciones en lugares considerados insalubres, reciben esta bonificación por insalubridad, además de una caja de leche por mes. Funciona de la siguiente manera:

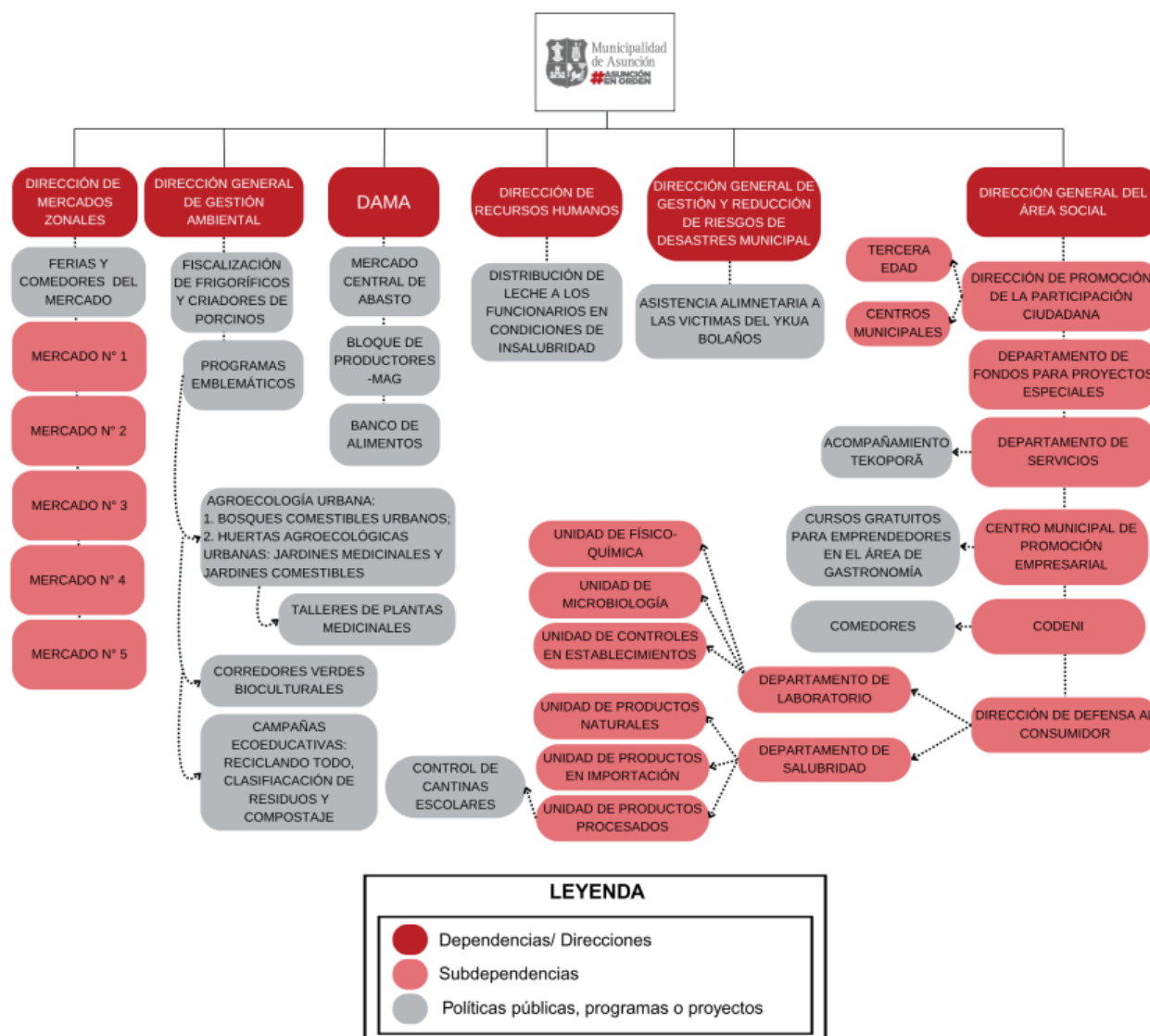
Sí, todos los lugares que fueron declarados insalubres por el Ministerio de Salud, Ministerio de Salud, y por Ministerio de Justicia y Trabajo... Dentro de la municipalidad se encuentran, por ejemplo: imprenta, nosotros que somos un departamento de laboratorio, después está archivo, están los recolectores (...) Bueno, todos percibimos primero, la bonificación por insalubridad es un 20% sobre nuestro salario, no es sobre el salario mínimo, es sobre nuestro salario. Y aparte recibimos leche mensualmente (...) Mi esposo era funcionario, ahora es jubilado de la municipalidad de Asunción, él era entonces jefe de la dirección de recursos humanos (...) mi esposo brasilero y él trajo lo que se utilizaba allá en Brasil, el traje acá, él implementó acá el tema de la leche. Fue el primero que implementó (...) Se implementó desde el año 97. Desde el año 1997 se implementó el tema de dar leche y de pagar el beneficio de por insalubridad (...) recibimos 12 litros de leche mensual (Entrevista N° 23, Jun. 2025).

Como se trata de un beneficio para los funcionarios en determinadas condiciones, la

³³ Incendio del 01 de agosto de 2004 del supermercado *Ykua Bolaños* ubicado en Asunción. Durante el incendio se cerraron las puertas, para que las personas no salgan sin pagar. Al final, dejó un saldo de casi 400 fallecidos (La Nación, 2024).

entrevistada comentó que la dirección responsable es la de Talento Humano. En el caso de Asunción, fue posible compilar estas políticas con sus dependencias gracias a los documentos e informaciones proporcionadas por los funcionarios. Ya que la institución no proporcionó ningún documento solicitado. Las políticas de SSAN de Asunción se pueden observar en la Figura 26:

Figura 26 — Dependencias municipales de Asunción y sus Políticas de SSAN



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y de los organigramas (Anexos L; M; N; Q).

Si bien en Asunción no se constató acciones extintas, la mayoría de las políticas se presentan como dependencias directamente, así las direcciones generales se identifican por el rojo oscuro, las subdependencias que también son direcciones, se presentan por rojo claro, y las acciones o programas en gris. Aquí la dificultad permaneció en el acceso a las estructuras de las direcciones. Algunas fueron proporcionadas por los entrevistados, pero

lo principal es la significativa diferencia en tamaño organizacional del municipio asunceno en comparación a CDE y Encarnación.

4.2 RECURSOS HUMANOS, FINANCIEROS Y TECNOLÓGICOS DISPONIBLES

En la presente sección se expone la burocracia de cada municipio, desde la forma de contratación, tipo de vínculo de los funcionarios, recursos financieros y tecnológicos disponibles. El perfil de cada funcionario y la discriminación de los mismos según direcciones o dependencias que implementan las políticas de SSAN se vieron comprometidos por la falta de información de las instituciones. Sin embargo, lo que sí fue posible obtener fueron los datos de los entrevistados que abarcan su forma de ingreso, relación laboral y su dependencia ([Cuadro 01](#)), también se obtuvieron datos de formación académica, pero que se optó por obviarlas para mantener a anonimidad de los entrevistados, de acuerdo con la metodología trabajada.

En lo que concierne a los resultados, a continuación, se presenta la burocracia, los recursos humanos disponibles actualmente por tipo de relación laboral en cada municipio; los recursos financieros y tecnológicos disponibles en cada municipio según los relatos de las entrevistas.

4.2.2 Burocracia y Recursos Humanos según Relación Laboral

Las formas de ingreso por cargo de confianza o por concurso/llamados/procesos selectivos fueron indagadas en la entrevista. Pero uno de los entrevistados distinguió además los cupos políticos, explicando que: “(...) El cargo de confianza es tu director general (el cargo). (...) Cada concejal³⁴ tiene 20 cupos políticos, 20 personas pueden entrar” (Entrevista N° 24, Jun. 2025). Así mismo reforzó otro funcionario:

La jefatura está por cargo de confianza. Y hay funcionarios por contratación directa (...) cargo de confianza es que la directora o el intendente prepara su equipo y le delega el derecho para trabajar en esa área bajo su tutela, bajo su responsabilidad y por la confianza que le tiene (...) Y el cargo de confianza la hora que quiere el intendente lo cambia.

En los tres municipios existen los cargos de confianza, que predominan como forma de ingreso en Asunción y Encarnación. En Ciudad del Este afirmaron que podría haber una equiparación entre los cargos de confianza y los que ingresan por mérito propio, mediante concurso o llamados. Si bien en Asunción se constató la existencia de concursos internos

³⁴ La Junta Municipal de Asunción se compone por 24 miembros titulares. Mientras que CDE y Encarnación, como capitales departamentales se componen de 12 miembros titulares (Paraguay, 2010).

para cargos o para cambio de vínculo laboral e inclusive se entrevistó a funcionarios que ingresaron por concurso, en Encarnación no hubo ningún en la historia de la municipalidad, según las entrevistas.

En cuanto a las formas de vínculo, las mismas varían entre contratado, permanente, jornalero, comisionado, nombrado y honorarios en los tres municipios. En Cohene y Zimmermann (2024a) estas categorías se diferencian por tiempo de permanencia y por la estabilidad del funcionario en la institución. En Ciudad del Este se constató que sólo existen las categorías contratado y permanente en el tipo de vínculo laboral; en Encarnación predominan contratado y permanente, pero también existen comisionados; en Asunción se encuentran contratados, nombrados, jornaleros, honorarios y comisionados. Según los entrevistados, estas se diferencian así:

Te dije que hay tres categorías: contratado, jornalero y nombrado. El en el caso del contratado es por temporada. El jornalero paga IPS, es como un empleado privado más o menos. Y el nombrado que paga aportes a la Caja de Pensiones Municipales para que después se pueda jubilar y no está en IPS. Y el nombrado es el permanente también, así como el jornalero. El contratado es el que no es permanente (...) el nombrado no renueva contrato. El contratado, sí. El jornalero no renueva contrato, no, si ya está contratado. O sea, el jornalero tiene un tratamiento especial. Porque paga al pagar IPS, ese automáticamente si te quieren echar, te tienen que echar como un funcionario privado (...) Este (contratado) resto termina su contrato y chau. (...) Comisionados son los que vienen de otras instituciones o van nuestros a otras instituciones (Entrevista N° 17, Jun. 2025).

En lo que respecta a honorarios, si bien se registró como tipo de vínculo, también existen contratados que reciben el salario en concepto de honorarios profesionales, así lo explicó una entrevistada: “Y también los contratados por honorarios profesionales, que somos los tercerizados, los que facturan, los que facturamos (...) Hay contratados normales que ganan sólo sueldo mínimo” (Entrevista N° 19. Jun. 2025).

En Encarnación se presentó también una situación similar con un entrevistado, donde se percibió mayor presencia de comisionados. Por su parte, Ciudad del Este posee comisionados pero en cuanto a función que cumple o cargo, pero no en relación laboral. Esto explica también la cantidad de veces que se repiten los nombres de los funcionarios en las planillas, ya que un funcionario puede ser contratado pero recibir su sueldo en concepto de honorarios, bonificaciones, insalubridad, y otras categorías de conceptos.

Al final, existen solo tres categorías (nombrado, contratado y jornalero), depende de la misma para recibir honorarios o poder ser comisionado a otras instituciones públicas. Algunas de las categorías encontradas se pueden observar en el Cuadro 06:

Cuadro 06 — Relación de dependencia laboral y concepto de remuneración en los municipios

	Encarnación	Asunción			Ciudad del Este
Categoría/ relación/ vínculo laboral	Permanente Contratado Comisionado	Nombrado Jornalero Contratado Comisionado Honorarios			Permanente Contratado
Concepto	Permanente Jornal mensual Personal técnico Dieta Gastos de representación Honorarios profesionales Personal de salud Bonificaciones por responsabilidad en el cargo Bonificaciones y gratificaciones Sueldos Subsidio y asistencia social	Sueldo básico Bonificación por grado académico intermedio Subsidio para la salud Sueldo Gratificaciones por servicios especiales Bonificaciones y gratificaciones por gestión presupuestaria Bonificación por grado académico universitario Bonificación por responsabilidad en el cargo	Bonificaciones y gratificaciones por gestión administrativa Domingos y feriados Insalubridad Título universitario Complemento por designación/cargo de jefatura Pago de horas adicionales una vez culminada jornada Pago de horas extras Sueldo complementar 30% Nocturno	Sueldo ocasional Remuneración extraordinaria Sueldo retroactivo Honorarios Profesionales Bonificación por productividad	Sueldos Jornales Contratación de personal de salud Honorarios profesionales Dietas Bonificaciones Gastos de representación

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y de Municipalidad de Encarnación (2025a); Municipalidad de Asunción (2025); Municipalidad de Ciudad del Este (2025).

Las diferencias entre las categorías también tienen que ver con la ley por las que se rige cada una de ellas. Y esto, a su vez, impacta en la visión particular de los funcionarios para determinar cuál de ellas es la más conveniente, ya que en algunos casos se puede optar por el cambio de relación laboral, que puede darse por concurso, o contacto político en Asunción, mientras que en CDE y Encarnación depende exclusivamente de la influencia política.

Pero adentro sí, para nombramiento sí se hace un concurso para que vos seas staff permanente (...) Hay también una ley del funcionariado que también a partir de los 3 años creo que se tiene estabilidad, que pueden ya solicitar pasar al staff permanente para que cambie tu relación laboral. Podés solicitar (...) ahora, que se te haga caso a eso... (Entrevista N° 18, Jun. 2025). (...) si vos no tenés un peso pesado que te apoye, un *kavaju*³⁵, como se dice vulgarmente (...) Vas a estar ahí siempre como contratado. Porque si tenés el *kavaju*, ese te va a cambiar tu relación laboral (...) (Entrevista N° 24, Jun. 2025).

La cuestión del cambio laboral del contratado a permanente, es que los años anteriores como contratado, no cuentan como antigüedad. Pero, también es posible hacer una equiparación para reconocer los años trabajados, o inclusive aportar a la caja de jubilación siendo contratado, según relataron en Asunción y Encarnación:

(...) Yo hice una equiparación, que sigo pagando la caja de jubilaciones, me reconocieron esos 10 años. Por eso es que tengo ahora 28 años de aportes a la caja de jubilación (...) Claro, tenés unos 6 meses donde te nombran para solicitar y eso es lo que la gente no sabe y no hace (Entrevista N° 23, Jun. 2025).

El contratado puede aportar, pero yo no, en mi caso decidí no aportar (...) lo que pasa que, para pasar al cuadro permanente, el sistema es directo, es decisión del intendente. O sea, que no se cumple con lo que dice la ley 1626, donde se supone que determinado tiempo, 2, 3 años de antigüedad, esto te da como el derecho automático de pasar a la planta permanente. Eso no se da. Porque Encarnación tiene una característica que en el año 2006 (...) presentó un *habeas corpus* rechazando lo que era la ley 1626. En principio se rechazó por la carga horaria, de que no se quería cumplir la carga horaria de 8 horas (Entrevista N° 7, Jun. 2025).

Esto hace que las preferencias varíen entre los municipios: en la capital ronda entre ser jornalero y ser nombrado; En CDE, la mayoría es permanente; mientras que en Encarnación son más contratados, esto debido a que prefieren no abonar a la caja de jubilación municipal.

Bueno, el nombrado es para mí es el mejor, el mejor estatus (...) Porque tiene su propia jubilación. Tiene más peso, se rige por la ley de la función pública. En mi caso, por ejemplo, yo sigo siendo regido por la ley 200. El jornalero se rige por la ley del Código del Trabajo, su aporte jubilatorio va a IPS, y por cualquier cosita es sancionado por la ley del Código del Trabajo. Ahora, los comisionados, los que vienen de otra dependencia, de otra institución pública, ellos, por ejemplo, no pueden percibir un salario, se les da una bonificación aparte del salario que él recibe en su dependencia. La misma cosa cuando de la municipalidad de Asunción se va a otra dependencia, él recibe una gratificación nada más. Honorarios es por categoría. Los jornaleros... depende, si tenés un concejal que pise fuerte, te da un jornal alto. Si no, (...) tenés un jornal diario, el mínimo (Entrevista N° 24, Jun. 2025).

Los nombrados de Asunción, equivaldrían a los permanentes de CDE y Encarnación, es la misma dinámica. Pero hay funcionarios que prefieren mantenerse como contratados, ya que el ser permanente no garantiza una estabilidad en la práctica. Así:

Acá en la Encarnación es simpático, porque el intendente te ofrece: “¿Querés ser

³⁵ Del guaraní: caballo. El significado contextual hace referencia a algún funcionario de respaldo dentro de la institución.

permanente?”. O sea, porque sos muy buena funcionaria, porque sos muy leal... Y no, o sea, no me interesa porque la cuestión de permanente no te da una seguridad legal (...) si te quieren echar, igual te echan (...) Entonces, al gobierno de turno no le interesa porque es sacarse un peso de encima, porque la mayoría de los permanentes piensan que son intocables, e igual se le echa acá en Encarnación (...) Y la cuestión de permanente, por ejemplo, yo no acepté, y no aceptaría porque te descuentan para la jubilación (...) ¿para qué? o sea, cuando no tenés seguridad de jubilación (Entrevista N° 4, Jun. 2025).

El hecho de elegir y que una categoría predomine sobre otra, puede también representar un problema. Como en Asunción hay más jornaleros que nombrados, la caja de jubilación se encuentra comprometida: “Es por eso que la caja se está haciendo a pique, porque la caja tiene que tener aproximadamente 12 activos para que pueda sobrevivir. Y hoy estamos con 3.5. (...) Y el que aporta la caja es el nombrado, es el presupuestado” (Entrevista N° 24, Jun. 2025). Pero, preferir ser jornalero va más allá de cobrar por jornal y recibir por horas extras: “En mi caso muy particularmente yo pasé directamente a jornalero (...) siempre creí que por lo menos IPS tenía un poquito mejor administración que nuestra caja (...)” (Entrevista N° 20, Jun. 2025).

Si bien, lo esperado es que el funcionario ingrese como contratado y luego cambie de categoría, también pasa que varios ingresan automáticamente como permanentes /nombrados, independientemente si entran por concurso o no. Entre los tres municipios, el único en el que no se registró concurso es Encarnación, así como comentó un funcionario: “Yo entré como permanente. Así como le comenté, el intendente escuchó de nuestro trabajo y me invitó (...) No es que yo estaba buscando trabajo, porque yo ya estaba trabajando. No es que yo me presenté a un concurso o algo (...)” (Entrevista N° 6, Jun. 2025).

En cuanto a perfil profesional, en los tres municipios existen profesionales en determinadas áreas, pero en otras carecen de funcionarios capacitados. Tal es el caso de desarrollo social en CDE: “No cuenta con psicólogo, ni con personal de asistencia social, no cuenta con persona preparada en proyectos y programas. Más bien están ahí, atendiendo a sus experiencias y trayectoria social. Entonces, manejan más o menos” (Entrevistado N°, Jun. 2025).

La escala salarial varía también entre categorías, pero no siempre se cumple. Para ganar más del salario mínimo en los cargos altos de jefe o directos, es necesario ser permanente en CDE. Pero los jefes y directores de Encarnación y CDE entrevistados eran contratados. En Asunción se comentó que para que un funcionario pueda ser comisionado a otra institución, también es necesario ser nombrado. De cualquier forma, a modo de dimensionar la escala salarial, en la Figura 27 se presenta una escala de salarios y porcentaje de bonificaciones a la que se pudo acceder en una entrevista de Asunción.

Figura 27 — Escala salarial de Asunción según la Resolución Municipal N° 81/2022

Cargos	Cat.	Monto	
Intendente	G13	8.228.870	80%
Dir. Gral./Sec. Gral.	G10	7.332.790	65%
Director	G08	6.752.790	65%
Asesor	G06	6.455.790	55%
Coordinador	G05	6.234.790	55%
Secretaria Ejecutiva de Intendencia	G01	5.762.790	50%
Jefe Dpto.	F09	5.352.790	50%
Jefe Unidad	E09	4.569.790	35%

Fuente: Proporcionado en la Entrevista N° 23, Jun. 2025.

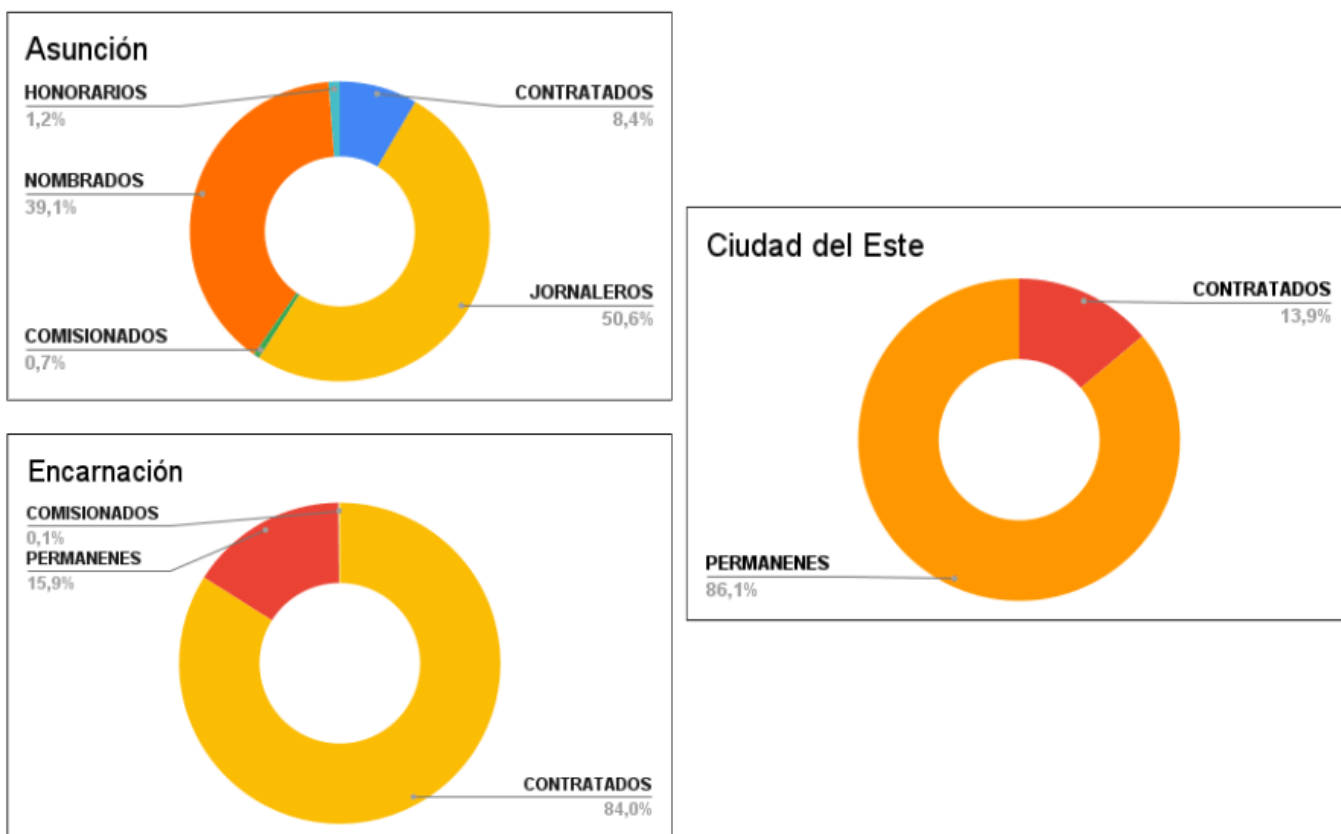
En Cohene y Zimmermann (2024a) se expuso una versión preliminar de cantidad de funcionarios en base a la revisión documental, principalmente de la planilla de funcionarios. Si bien estas informaciones se verificaron en las entrevistas, la dificultad enfrentada en esta oportunidad parte de la falta de retorno por parte de las instituciones en la solicitud de documentos. Por lo tanto, se optó por seguir la misma metodología que Cohene y Zimmermann (2024a), de filtro y contaje de datos por medio de planillas Excel, para obtener datos aproximados en cuanto a número de funcionarios y su caracterización por tipo de vínculo. Esta alternativa también se consideró porque no se encuentran datos exactos y actuales de los funcionarios municipales. Inclusive, la propia municipalidad de Asunción está realizando un censo para determinar el número exacto de funcionarios.

Los últimos documentos disponibles y utilizados fueron del mes de abril de 2025 para CDE, y del mes de mayo de 2025 para Asunción. Las planillas fueron descargadas en PDF, pero como la lista presenta nombres repetidos, hasta siete veces inclusive, estas fueron convertidas a Excel para filtrar los datos.

Como mencionado, la planilla de Asunción estaba codificada, por lo que dificultó más el relevamiento de estos datos. Si bien la intención era también obtener números exactos por direcciones que implementan las políticas SSAN, esto no fue posible porque en el documento no se registra únicamente la dirección, sino las subdependencias. Que, si bien en el caso de CDE hubiese sido posible, pero en el caso de Encarnación y Asunción no, pues no se pudo acceder a los organigramas actuales y completos. De hecho, la lista de Asunción con 400 páginas en PDF, en Excel rindieron 46 hojas con hasta 6.000 nombres

en cada una. En la Figura 28 se presentan los datos obtenidos a partir del filtro realizado:

Figura 28 — Gráfico comparativo de funcionarios según relación de dependencia en los tres municipios



Fuente: Elaboración propia a partir de Municipalidad de Encarnación (2025a); Municipalidad de Asunción (2025); Municipalidad de Ciudad del Este (2025).

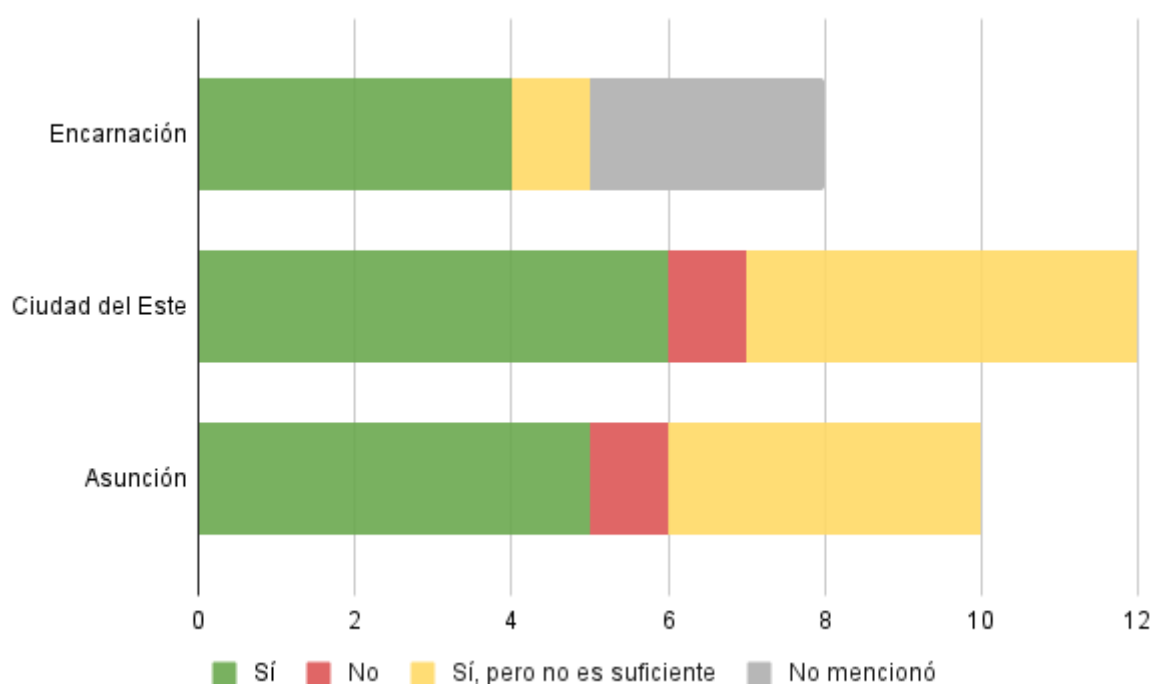
El gráfico expone los porcentajes de la cantidad de funcionarios por municipio. En Asunción predominan los jornaleros, pero también hay una gran cantidad de nombrados, y también se encuentran las demás categorías en menor proporción, que son los contratados, comisionados y honorarios. En CDE, hay más permanentes que contratados y son las únicas categorías en vínculo laboral registradas, pero hay honorarios profesionales y jornales en concepto de salario. En Encarnación, al contrario de CDE, hay más contratados que permanentes, que, si bien también son las únicas categorías, hay funcionarios que reciben en concepto de jornal, comisionado y honorarios.

4.2.2 Recursos Financieros y Tecnológicos Disponibles

En lo que respecta a recursos financieros y tecnológicos disponibles, se analizó en base a las respuestas de los funcionarios entrevistados, considerando que algunos respondieron que cuentan con todo lo necesario (sí); otros dijeron que sí, cuentan con lo

básico pero agregaron que refuerzan con recursos propios para cumplir con el trabajo (sí, pero no es suficiente); están los que dijeron que no poseen recursos para la implementación de políticas (no); y por último aquellos que no respondieron a la pregunta (no mencionó). La Figura 29 refleja los resultados de este análisis:

Figura 29 — Recursos Financieros y Tecnológicos Disponibles en los tres municipios



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas.

Analizando las respuestas de los funcionarios, la mayoría entiende que cuenta con recursos financieros y tecnológicos, pero algunos afirmaron que todavía necesitan más cobertura:

Nosotros mediante solicitud con memo (memorándum) el municipio nos facilita chofer con el móvil institucional (...) para los trabajos de traslado, notificaciones, verificaciones. Generalmente utilizamos nuestros vehículos cuando no tenemos disponibilidad de móvil institucional (...) Generalmente no (no cuentan con cobertura de combustible), pero igual la mayoría de los funcionarios tiene sus propios móviles y Encarnación es una ciudad muy chiquitita, entonces de paso hacemos las notificaciones, cada vez que salimos de nuestro horario de trabajo, cuando nos vamos a nuestra casa (...) (Entrevista N° 8, Jun. 2025).

Por lo menos todo lo que tiene que ver con tecnología contamos (...) ponele que equipamiento tecnológico sí, pero cuando vamos a vehículos y compañía, no tenemos. No tienen las direcciones que son descentralizadas. Por ejemplo, no cuentan con vehículos, acá tienen que moverse por su cuenta. Por eso muchos funcionarios no quieren salir a hacer el trabajo territorial, porque tienen que usar su vehículo (...) en las direcciones operativas (...) se paga... supongamos que un local

comercial quiere habilitar su local y se tiene que ir un fiscalizador, entonces se le entrega al fiscalizador y se le paga G\$ 20.000 por cada trabajo. Que no es nada, pero que te cubre por lo menos tu combustible (...) (Entrevista N° 21, Jun. 2025).

En el último caso comentado en la entrevista N° 21 y 8, los funcionarios deben salir a hacer trabajos operativos con sus propios vehículos, y no cuentan con cobertura de combustible. En algunos municipios se ingenian, y como manifestaron, el interesado en abrir un local, en este caso el contribuyente, es el que debe pagar un monto al funcionario por el trabajo de ir hasta el lugar, y de esa manera consiguen costear el traslado. Por otro lado, respecto a elementos de oficina:

(...) necesitamos tinta, porque además se usa mucho todavía el formato papel (...) Algunos traen su propia impresora particularmente, para poder imprimir (...) Ahora justo antes estamos teniendo un problema de tinta y no se puede imprimir, tengo que venir acá o la compañera me imprime y así. O inclusive muchas veces nuestro propio bolsillo tenemos que imprimir de otro lado para conseguir (...) (Entrevista N° 19, Jun. 2025).

En los tres municipios coincidieron en que realizan los trabajos en base a lo que la institución les puede proveer. Si bien, muchas veces no hay recurso financiero o presupuesto como tal, trabajan en base a convenios, donaciones o con lo que consiguen de la propia institución. Así:

Recursos financieros, dinero como tal no tenemos. Pero sí tenemos recursos del municipio que usamos a nuestro favor, equipos informáticos, móviles si están disponibles, tenemos viáticos para poder viajar al interior del país o al exterior del país (Entrevista N° 14, Jun. 2025).

Móvil de la secretaría no tenemos, pero sí tenemos el tema de vales de combustible para ir (...) en algunas situaciones utilizamos el de desarrollo social (...) por ejemplo, el viernes mañana, sí no llueve, me tengo ir que buscar harina, que me tiene que dar una empresa y con el móvil de la Muni (...) Pero sí tenemos los vales de combustible de G\$ 1.200.000 mensuales para tres vehículos (particulares) (...) Puntualmente para los talleres no tenemos presupuesto, pero en general, por decirlo así, sí (...) (Entrevista N° 16, Jun. 2025).

Algunos comentaron que cuentan con equipamientos y vehículos, pero que podrían faltar algunos recursos específicos:

Sí, en general, el equipamiento... No digo que sea ya lo suficiente, nunca es suficiente porque siempre hay más trabajo. Pero desde el inicio del periodo del intendente hasta acá, la municipalidad invirtió muchísimo en mejora de equipamiento útil, tanto maquinaria como informática, las dos cosas (...) y hoy te digo, si faltan cosas, van a faltar, pero no son muchas. Claro que al inicio era una precariedad impresionante (Entrevista N° 2, Ene. 2025).

Por fin, uno de los que afirmaron tener buenos recursos financieros, tecnológicos e inclusive capacidad en talento humano, se refirió a Defensa del Consumidor de Asunción: "Nosotros tenemos la dirección de defensa al consumidor tiene una amplia estructura. No solamente en el equipo humano tenemos gente muy capacitada. Sino que también tenemos

en cada dirección de la municipalidad un propio presupuesto y es ejecutado de acuerdo a las necesidades de cada dirección (...)" (Entrevista N° 22, Jun. 2025). Esto fue posible visitar durante la ida a campo y se constató que la infraestructura y los recursos disponibles realmente están en óptimas condiciones.

4.3 ANÁLISIS SOBRE LAS ALIANZAS ENTRE PARTIDOS Y LOS MECANISMOS DE INTERACCIÓN DE LAS BUROCRACIAS DEL EJECUTIVO

En este último apartado se presenta un análisis de los testimonios de las entrevistas respecto a la descentralización en la implementación de las políticas locales; la relación de los funcionarios con el ejecutivo municipal; y la relación con los diferentes niveles de gobierno al momento de intermediar políticas públicas nacionales de SSAN.

En Encarnación y CDE se identificaron servicios descentralizados, tal como Defensa al Consumidor, que se trata de una dependencia que cumple funciones de la SEDECO por medio de estas instancias municipales. Así:

La función de Defensa al Consumidor es delegada por una institución más amplia, que sería la SEDECO, que fue creada en el 2014. Y por un convenio le traslada a al municipio realizar ese trabajo de acompañamiento al consumidor (...) Porque la SEDECO es una institución autónoma y autárquica. Cuando delega esta función a través de esa firma de convenio, le delega a la institución municipal (...) como una autoridad de aplicación de control. Nosotros hacemos parte de una dirección administrativa de la municipalidad y hacemos los acompañamientos previos para la verificación del cumplimiento de la Ley 1334 de Defensa al Consumidor (...) y si efectivamente no se cumple con los requerimientos de los consumidores, elevamos a otra instancia que es el Juzgado de Faltas (...) (Entrevista N° 11, Ene. 2025).

Se entiende que esta realidad podría replicarse en otras dependencias como CODENI o Secretaría de la Mujer: Los del Ministerio de la Mujer tienen sus manuales y protocolos (...) No dependemos totalmente porque somos autónomos, autárquicos y toda la cuestión. Pero como es el órgano rector, sí (trabajan con el Ministerio de la Mujer) (Entrevista N° 16, Jun. 2025).

En cuanto a políticas públicas nacionales, los municipios de Asunción y Encarnación manifestaron tener alguna injerencia como facilitadores. En Asunción trabajan con el Ministerio de Desarrollo Social, realizando el censo para *Tekoporã*³⁶, también mencionaron trabajos con el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) y al Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria (DINAVISA), por medio de Defensa del Consumidor; y en

³⁶ El *Tekoporã* facilita el acceso de los derechos a alimentación, salud y educación por medio de transferencia monetaria (Zimmermann; Cohene y Riquelme, 2021).

Encarnación trabajan con todas las documentaciones e informaciones para acceder al programa de Tercera Edad³⁷. En CDE no tienen ninguna función en esos programas, pero sí con Hambre Cero, donde manifestaron realizar los controles de su implementación a través de la Dirección de Educación y Cultura.

Sobre recursos nacionales destinados para estas políticas, ningún municipio recibe recursos del gobierno central para ese fin en específico. Sin embargo, sí reciben del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y Royalties³⁸. Actualmente, con la modificación de la Ley de Alimentación Escolar, Hambre Cero, esos fondos para alimentación fueron redirigidos, y quien se encarga de la implementación de Hambre Cero es la Gobernación. Para esto, se creó un nuevo fondo que es el Fondo Nacional para Alimentación Escolar (FONAE), el cual se compone de 80% del Fonacide, y 20% son destinados al municipio, los cuales solo pueden usarse para obras de infraestructura y no para alimentación (Última Hora, 2024).

En las tres municipalidades manifestaron que el intendente tiene buenas relaciones con otros partidos, y que existen trabajos en conjunto. En CDE y Encarnación, cuya administración es de la oposición, manifestaron que perciben un cierto favoritismo hacia el partido colorado, en vista de que antes recibían más apoyo de entidades como Itaipú, o incluso esta diferencia suele darse con los Ministerios con los que trabajan:

(...) Existen convenios y trabajos en conjuntos con los que no son parte del oficialismo. Entendamos que la ANR, el partido colorado es hoy el oficialismo en nuestro gobierno central. Entonces, nosotros como opositores o como un nuevo movimiento (...) no tenemos esa apertura. Un ejemplo claro, la Itaipú Binacional no invierte ni un solo guaraní a lo que serían los proyectos y programas, o todo lo que tenga relación con el municipio de Ciudad del Este, pero no así con otras instituciones o con otros departamentos (...) nosotros tenemos ese pecado original encima, con el partido colorado es muy difícil trabajar (Entrevista N° 14, Jun. 2025).
(...)

Este año está mal, o sea, de regular para mal. Con la anterior ministra inclusive nos llevábamos mejor, con la que era de la época de Marito (...) La CODENI trabaja con el Ministerio las Niñez, por más que sea el partido colorado, trabajan bien, hay algunas cuestiones que ellos financian, ayudan (...) Yo no puedo decir que tengo ese tipo de trabajo con mi Ministerio. Uno luego porque el Ministerio de la Mujer existe para decir que Paraguay ayuda a las mujeres, pero en la práctica no es así (Entrevista N° 16, Jun. 2025).

Los entrevistados también narraron sobre las relaciones con el ejecutivo y con otros

³⁷ Consiste en una asistencia monetaria equivalente al 25% del salario mínimo vigente a todo paraguayo mayor de 65 años de edad sin otro tipo de remuneración (Zimmermann; Cohene y Riquelme, 2021).

³⁸ FONACIDE, fue creado por la Ley N° 4758/2012 para asignar los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión de la energía de la Entidad Binacional Itaipú al Brasil; Royalties es la compensación financiera a los gobiernos paraguayo y brasileño por la utilización del potencial hidráulico del río Paraná para la producción de energía eléctrica en Itaipú (Cohene, 2021).

partidos. La mayoría expresó que existe una buena relación con el ejecutivo municipal, pero que hay una escala jerárquica que se debe seguir para poder interactuar con el mismo:

Es una interacción muy fluida, se suelen hacer reuniones constantes (...) una o dos reuniones mensuales, con el intendente a nivel general, donde cada uno debate cuáles son las problemáticas que tenemos (...) El intendente debate algunos temas importantes de interés de todos los funcionarios, y después cada director o jefe tiene la obligación de reunir a su funcionario y comentarle lo que el intendente comentó previamente en una reunión. Entonces el intendente trata de que ese canal de comunicación se pueda respetar, por esa razón él conversa con directores, los directores con los jefes, y los jefes con funcionarios. Cuando son temas muy puntuales que necesitan que esa comunicación sea mucho más asertiva y mucho más rápida, ahí se les convoca directamente a los jefes (...) Si algún funcionario tiene algún tema relevante que el intendente debería saber, se siguen esos canales (...) (Entrevista N° 14, Jun. 2025)

Además, comentaron algunas vivencias sobre cómo es la interacción con otros partidos políticos dentro de la institución municipal. Así:

Yo entré con la administración de Luis Yd, pero yo tenía muy buena relación con colorados, con liberales, con Patria Querida, con gente de izquierda (...) porque eso es lo que de repente vos dentro de la institución tenías que cuidar (...) O sea, venía el concejal opositor y decía "Quiero saber cuántos beneficiarios están teniendo ahora en el programa de adulto mayor o cómo están trabajando (...)" y yo le imprimía, le daba la información, o sea, ¿qué miedo si vos estás trabajando bien? Entonces, esos tratos, esos buenos tratos que yo tuve estando ahí adentro, hoy me dan la oportunidad de poder trabajar también mejor (...) De algún modo se da la información, sea la buena o sea la mala. Ahora con el tema de la ley que tenemos de acceso a la información, no podés esconder nada (...) (Entrevista N° 4, May. 2025).

Así mismo, cómo se dan los mecanismos de apoyo que instan a los funcionarios en las instituciones por medio de las redes sociales:

En las últimas elecciones nacionales, por ejemplo, los contratos siempre eran de un año. Pero en las últimas elecciones era como "¿sabes qué? Los que no trabajaron por mí, tres meses de contrato" Y no era general. No era general. A algunos se le hacía su contrato de tres meses, un mes, de 6 meses, por 1 año. Justo se vio un posteo tuyo de en el Facebook de que posaste con un diputado que le está haciendo persecución al intendente. Tu contrato que iba a ser de 1 año se te cambia a 1 mes (...) era así una planilla por nombre. Fulano, un mes, fulano, tres meses, fulano, seis meses, fulano. O sea, todo esto que están en verde, sin drama un año (...) la Dirección de Comunicación de la Municipalidad de Encarnación hace de contraloría a cada funcionario. Sí, yo me acuerdo en principio era ¿Por qué no le das me gusta, por qué no le comentaste a las redes? (...) y cuando descubrieron eso me acuerdo que a todo el mundo sí, le mandaban llamar a la oficina de comunicación: "Fulanito, acá yo estoy viendo que vos tenés Facebook, tenés Instagram y no le seguís a la página de la municipalidad" Yo no puedo creer que cayeron tan bajo (...) (Entrevista N° 4, May. 2025).

En general, los entrevistados de los tres municipios afirmaron buenas relaciones con el ejecutivo, también sobre la existencia de trabajos en conjunto del mismo con otros partidos políticos, lo que dentro de la Junta Municipal funciona cuando son mayoría. En cuanto a la descentralización de recursos y servicios, entre CDE y Encarnación se da de

una manera similar, mientras que Asunción parece tener más afinidad con los Ministerios directamente. Así mismo, algunos expresaron la realidad vivida en cuanto a cómo son cobrados por el apoyo a la administración, principalmente con las redes sociales, fuente principal de divulgación de informaciones de políticas públicas.

5 CONSIDERACIONES FINALES

La presente investigación permitió analizar los principales municipios de Paraguay en el ámbito de políticas públicas de SSAN y sus capacidades estatales técnico-administrativas y político-relacionales en su implementación. Fue posible abordar los objetivos propuestos mediante la metodología adoptada, de revisión bibliográfica y documental, además de las entrevistas.

En el transcurso de la investigación surgieron algunas limitaciones, como comentado en la metodología. Sin embargo, fue posible el contacto con los funcionarios y el acceso a los documentos por medio de los mismos, ya que, la solicitud a las instituciones municipales para relevar los datos de recursos disponibles, no tuvo el retorno esperado.

Esto último también llevó a adoptar nuevas estrategias metodológicas, como la utilizada en Cohene y Zimmermann (2024a), de filtro de datos en Excel. Fue una herramienta útil para lograr determinar un aproximado en número de funcionarios, ante la escasez de información al respecto. Bien como afirmaron Souza y Fontanelli (2020), medir las capacidades es el mayor reto, especialmente por las dificultades para acceder a los datos y construir series históricas fiables y comparables.

Otro desafío durante la investigación fue el contexto actual de las municipalidades de CDE y Asunción, por el proceso de intervención que están pasando. Las entrevistas se aplicaron justo unos días antes de que el proceso inicie, y el ambiente en ambas municipalidades era tenso. De por sí fue difícil contactar a funcionarios de Asunción, y la cuestión de la intervención lo dificulta aún más, por la incertidumbre y miedo de los funcionarios a hablar sobre su trabajo. En más de una ocasión se tuvo que solicitar una autorización previa, con la guía de entrevistas, para que puedan saber cuáles eran las preguntas que podrían responder. Por otro lado, durante la estadía en Asunción, también ocurrió el allanamiento de la CODENI, que imposibilitó una entrevista.

Se elaboró un análisis del contexto histórico político-administrativo de los tres municipios para dimensionar el panorama de los gobiernos en todos ellos y pensar el contexto en el que las políticas de SSAN fueron ocurriendo. Muchas de las políticas identificadas vienen siendo implementadas desde hace años, pasando por varias administraciones y partidos. Sólo CDE y Encarnación registraron políticas extintas.

Así mismo, las dependencias responsables por implementarlas son las mismas áreas en las tres instituciones, con la diferencia de que en Asunción hay significativamente más dependencias y subdependencias que en las demás. Pero en nombre, dinámica de funcionamiento e implementación, son similares. Especialmente entre Encarnación y

Asunción con los centros municipales; entre CDE y Encarnación con Defensa al Consumidor. Al mismo tiempo, hay políticas más sólidas en una municipalidad que en otra, por ejemplo el Banco de Alimentos que en Encarnación se establece hace 09 años y en CDE se extinguió, mientras que en Asunción no existe como iniciativa municipal, pero sí proporcionan el espacio para que un Banco de Alimentos no como ONG lo usufructe.

Las políticas públicas de SSAN ocurren en este contexto presentado, con diferencias entre partidos políticos y conflicto de intereses, que es lo que argumentaron por la intervención de las dos municipalidades más importantes de Paraguay. Además de una dinámica de funcionamiento ideada por los funcionarios que muchas veces no cuentan con todos los recursos necesarios para trabajar.

Respecto a la hipótesis presentada al inicio, los hallazgos de este estudio permiten confirmarla parcialmente, ya que se constató que los municipios de Asunción, Encarnación y Ciudad del Este cuentan con iniciativas locales de SSAN que se desarrollan con un alto grado de autonomía, lo que reafirma la idea de una descentralización práctica en la implementación. Sin embargo, esta autonomía no está vinculada de una articulación con las políticas nacionales, evidenciándose una coordinación limitada entre los niveles de gobierno. A pesar de los recursos humanos con experiencia y conocimientos acumulados, también se observó una gran heterogeneidad en cuanto a estabilidad laboral, modalidades de contratación y disponibilidad de recursos, lo que matiza el supuesto de contar con capacidades consolidadas. En ese sentido, los resultados corroboran que las políticas de SSAN dependen de la estructura y prioridades de cada municipio, confirmando la variabilidad institucional anticipada.

Debido a las limitaciones de las informaciones, fue hecho un esfuerzo en torno a los datos sobre la capacidad estatal de la burocracia en las municipalidades. Si bien, se identificaron funcionarios que ingresaron por concurso, y que existen profesionales y algunos beneficios para los mismos; en la práctica no se cumple lo que establece la ley. Al final, en Asunción comentaron que algunos funcionarios se rigen por la ley 200/70, un estatuto previo a la era democrática, porque no estaban de acuerdo en cumplir las 08 horas diarias que establece la ley 1626/2000, que ya no está vigente por la promulgación de la nueva ley 7445/2025, a la cual presentarán una inconstitucionalidad según comentado en las entrevistas. Así mismo, existen funcionarios desempeñando funciones desde hace más de 25 años, quienes aún no consiguen retirarse por problemas con la jubilación.

Rescatando una visión particular, en la dimensión de recursos humanos financieros y tecnológicos disponibles, se pudo observar una cierta fragilidad durante las visitas a

campo. En CDE, si bien se identificaron concursos para ingreso a la institución, todavía perdura la contratación directa, por cupos políticos. Varios entrevistados comentaron que si bien poseen recursos y que las condiciones laborales mejoraron, todavía existen debilidades en cuanto a cobertura o alcance de las políticas. En el caso de Encarnación, si bien se identificó una estructura más sólida en el área social y el banco de alimentos, es notoria la fragilidad en los recursos humanos y financieros; en la visita se constató una precariedad en la infraestructura del mercado, al mismo tiempo que varios sectores no manifestaron poseer presupuesto específico, sino que funcionan en base a donaciones. En el caso de Asunción, la fragilidad se observó por sectores, el área de defensa al consumidor y salubridad posee una infraestructura completa y profesionales capacitados, mientras que el área jurídica y el área social demostró que las contrataciones son más informales o por confianza, o incluso que no necesitan de profesionales específicos.

A pesar de las similitudes en las políticas, se percibieron varias particularidades entre los municipios que se podrían profundizar en futuras investigaciones, como el contrato colectivo de condiciones de trabajo en Asunción, por medio de los sindicatos. El mismo fue comentado en algunas ocasiones sobre la bonificación por título profesional. Esto solo fue destacado en Asunción, y desde el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012) se prohibieron los contratos colectivos. Además, el trabajo de Asunción directamente con los Ministerios, en comparación a CDE y Encarnación. También es de considerarse un relevamiento más detallado de los recursos financieros, tecnológicos y humanos, al que en esta ocasión no se pudo acceder. Finalmente, sería importante un análisis de las consecuencias de las intervenciones, ya que actualmente el proceso de intervención está impactando negativamente en las políticas públicas de SSAN, como en las EPIM y la Secretaría de la Mujer en CDE, e inclusive el atraso de salarios en Asunción.

REFERENCIAS

- ABC Color (2019a). *Diputados destituyen a Sandra McLeod*. 07 Feb. 2019. Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/mcleod-echada-por-corrupta-1784942.html> Accedido en: Jul. 2019.
- ABC Color (2019b). *Esposa de Elio Cabral, intendenta interina en CDE*. 12 de Feb. 2019. Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/eligieron-a-esposa-de-elio-cabral-como-intendenta-interina-de-cde-1786275.html> Accedido en: Jul. 2025.
- ABC Color (2025a). *¿Qué es la intervención municipal? Claves para entender cómo se aplica y qué consecuencias tiene*. Jun. 2025. Disponible en: <https://www.abc.com.py/politica/2025/06/11/que-es-la-intervencion-municipal-claves-para-entender-como-se-aplica-y-que-consecuencias-tiene/> Accedido en: Jul. 2025.
- ABC Color (2025b). *Promulgación de la Ley de Carrera y del Servicio Civil: cada institución hará su propia reglamentación*. Ene. 2025. Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/2025/01/16/promulgacion-de-la-ley-de-carrera-y-servicio-civil-cada-institucion-hara-su-propia-reglamentacion/> Accedido en: Abr. 2025.
- Administración Nacional de Energía (ANDE) (2024). *Nuestra Hidroeléctrica: Central Hidroeléctrica Acaray*. Disponible en: <https://www.ande.gov.py/documentos/CH-ACARAY-WEB.pdf> Accedido en Oct. 2024.
- Agencia de Información Paraguaya (Agencia IP) (2025). *Inicia intervención en municipalidad de Ciudad del Este con el compromiso de desarrollar un trabajo institucional*. 23 Jun. 2025. Disponible en: <https://www.ip.gov.py/ip/2025/06/23/inicia-intervencion-en-municipalidad-de-ciudad-del-este-con-el-compromiso-de-desarrollar-un-trabajo-institucional/> Accedido en: Jul. 2025.
- Arditi, B. (1992). Elecciones municipales y democratización en el Paraguay. **Nueva Sociedad**, v. 117, p. 48-57.
- Bareiro, L. (2025). **El lado B de la Chacarita en Políticamente Yncorrecto | PY 29 06 25**. Telefuturo. Asunción: 29 Jun. 2025. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=pDDIyz4kvQ0&list=PLXXjOWv-Wj1rCCzSnufZBLrcoYVzsOw7r&index=2> Accedido en: Jul. 2025.
- Batista, P. M. (1994). *O consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Disponible en: <https://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf> Accedido en Oct. 2024.
- Bertranou, J. (2012). *Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones*. Mimeo, ICO/UNGS.
- Blanco, C. C.; & Castro, A. B. S. (2007). *El muestreo en la investigación cualitativa*. NURE investigación: Revista Científica de enfermería, n. 27, p. 10.
- Bozzolasco, I. G.; Martínez, S. (2015). *La descentralización y su estudio: Una mirada de los análisis recientes a nivel regional y nacional*. Asunción - Paraguay: Investigación para el Desarrollo.

Brasil (2016). *Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016*. Disponible en: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2016/resolucao-no-510.pdf/view> Accedido en Oct. 2024.

Cabrero, M. E. (2004). *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?* Gestión y Política Pública, v.XII, n.3, p. 753-784. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11651/1817> Accedido en Oct. 2024.

Calabrese, M. V.; Ondoño, I.; Martí, F. (2021). *Análisis de la expansión urbana de las ciudades fronterizas de Ciudad del Este (Paraguay) y de Foz de Iguazú (Brasil)*.

Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/357534789_Analisis_de_la_expansion_urbana_de_las_ciudades_fronterizas_de_Ciudad_del_Este_Paraguay_y_de_Foz_de_Iguazu_Brasil Accedido en Oct. 2024.

Cingolani L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. MERIT Working Papers, 53., 2013, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).

Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html> Accedido en Oct. 2024.

Ciudad del Este (2007). Resolución N° 274 IM, de 02 de marzo de 2007. *Por la cual se establece e implementa el régimen disciplinario de los funcionarios de la Municipalidad de Ciudad del Este*. Ciudad del este, 11p. 2007.

Ciudad del Este (2020). Resolución n° 2339 de la intendencia municipal por la cual se establece el organigrama de las reparticiones de la municipalidad de Ciudad del Este. 16 de enero de 2020.

Cohene, D.; & Zimmermann, S. A. (2023a). Las Políticas de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Ciudad del Este, Paraguay. In: Zimmermann, S.: Wesz Júnior, V. J. (orgs). *Sistemas Alimentares na Tríplce Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai*. Ed: 1. São Paulo: Paco.

Cohene, D. J. B; & Zimmermann, S. A. (2023b). *Políticas públicas de segurança alimentar na municipalidade de Ciudad Del Este, Paraguai*. In: 10º Encontro da Rede de Estudos Rurais - Universidade Federal de São Carlos - São Carlos - SP. Disponible en:

<https://doity.com.br/anais/10-encontro-da-rede-de-estudos-rurais/trabalho/295971>

Accedido en Oct. 2024.

Cohene, D. J. B.; & Zimmermann, S. A. (2024a) *Políticas Públicas de Segurança Alimentar: as capacidades estatais nos principais municípios do Paraguai*. In: ANAIS DO VI ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...**, Galoá, 2024. Disponible en:

<https://proceedings.science/enpssan/enpssan-2024/trabalhos/politicas-publicas-de-seguranca-alimentar-as-capacidades-estatais-nos-principais?lang=pt-br> Accedido en Dic. 2024.

Cohene, D. J. B.; & Zimmermann, S. A. (2024b). *A Burocracia e as Capacidades Estatais na Direção de Gestão Ambiental de Ciudad del Este, Paraguai*. In: Anais do XI Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília. Anais eletrônicos... Campinas, Galoá.

Disponible en: <https://proceedings.science/ebap-2024/trabalhos/a-burocracia-e->

[ascapacidades-estatais-na-direcao-de-gestao-ambiental-de-ciudad?lang=pt-b](#) Accedido en Jun. 2024.

Cohene, D. J. B.; & Zimmermann, S. A. (2024c) *Las políticas públicas de seguridad alimentaria en Ciudad del Este*. In: Coleção Semillas. EdUnila. En prensa.

Cohene, D. J. B. (2021). *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional em Cidade do Leste: ações e políticas públicas*. 91. Trabalho de Conclusão de Curso em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu.

Collazos, C. (2007). *El Estado de bienestar*. Enfoques (La Plata). n 1-2, p.45-54. 2007. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/enfoques-la-plata/articulo/el-estado-de-bienestar> Accedido en Dic. 2024.

Dirección de Gestión Ambiental (2020). *Manual de Funciones y Procedimientos*.

DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN. *Manual de Organización y Funciones (MOF)* (2020). Disponible en: https://sysmuni-production.gnumux.com/uploads/Post/archive_1687781376_1687781376.pdf Accedido en: 26 Jul. 2023.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). (2011a). *Dípticos departamentales con resultados del Censo Económico Nacional 2011*. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=22> Accedido en Sep. 2024.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). (2011b). *Censo Económico Nacional (CEN): Paraguay resultados finales distritales*. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/12181479-resultados-distritales-CENpdf-resultados-distritales-CEN.pdf> Accedido en ago. 2024.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). (2024a). *Atlas Censal del Paraguay: Asunción*. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/3%20Atlas%20Asuncion%20censo.pdf> Accedido en oct. 2024.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). (2024b). *Atlas Censal del Paraguay: Itapúa*. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/10%20Atlas%20Itapua%20censo.pdf> Accedido en oct. 2024.

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas - DNCP (2025). *Funciones*. Disponible en: <https://www.contrataciones.gov.py/dncp/institucional/que-hacemos/> Accedido en: Abr. 2025.

División de Catastro de la Dirección de Área Urbana de la Municipalidad de Ciudad del Este (2023). *Plano de barrios de Ciudad del Este*.

El Nacional (2025). *Cronología de aquel Marzo Paraguayo: 26 años del asesinato del vicepresidente Luis María Argaña*. 23 Mar. 2025. Disponible en: <https://elnacional.com.py/politica/cronologia-aquel-marzo-paraguayo-26-anos-asesinato-vicepresidente-luis-maria-argana-n83162> Accedido en: Jul. 2025.

Evans, P.; Rauch, J. E. (2015). Burocracia y crecimiento: un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado «weberiano» en el crecimiento económico.p.41-275. In: **Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Série Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina.** Coordinación: Dirección de Desarrollo Institucional de CAF. 1. ed. Caracas: CAF. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715> Accedido en: May. 2025.

Evans, P. (1996). *El Estado como problema y como solución*. En: Desarrollo Económico 35(140). Buenos Aires.

Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI) (2019). *Cartilla Derechos laborales*. Asunción, Paraguay. Disponible en: <https://fapi.org.py/wp-content/uploads/2017/02/DERECHOS-LABORALES-cartilla-final-1.pdf> Accedido en: Abr. 2025.

Food and Agricultural Organization (FAO) (2006a). *Seguridad alimentaria. Informe de políticas*, junio de 2006, n. 2. Disponible: <https://www.fao.org/4/a0750s/a0750s00.pdf> Accedido en: Dic. 2024.

Food and Agricultural Organization (FAO) (2006b). EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN: ¿Permite la ayuda alimentaria conseguir seguridad alimentaria?. Roma, Italia. ISBN 978-92-5-305600-2. Disponible en: <https://www.fao.org/4/a0800s/a0800s00.htm> Accedido en: Abr. 2025.

Fukuoka, M. (2011). El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay. Primera Edición. BASE IS, Asunción: Romina Pereira Fukuoka, diciembre 2011.

Gaete, R. (2012). *Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay*.

Gascó, M.; Navarro, M. Descentralización y gobierno local. In: Catala, J. P. *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*. Barcelona: [Instituto Internacional de Gobernabilidad](#). 2002.

Global Infancia (2008). *Manual complementario de lectura para consejeros y consejeras de Codeni*. Asunción: junio de 2008. Disponible en: <http://www.globalinfancia.org.py/uploads/files/manualcodeni.pdf> Accedido en: Ago. 2025.

Gomide, A.; Pereira, A. K. & Machado, R. (2017). Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, 2017. DOI: 10.5216/sec.v20i1.51311. Disponible en: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Accedido en: Ene. 2024.

Grassi, B., Vázquez, F. y Rodríguez, R. (2020). *Evidencias científicas e impactos económicos del cambio climático en el departamento de Alto Paraná*. MADES-STP. Asunción, Paraguay. Disponible en: <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2020/10/Alto-Paran%C3%A1-Evidencias-cient%C3%ADficas-e-impactos-econ%C3%B3micos-del-cambio-clim%C3%A1tico.pdf> Accedido en: Oct. 2024.

Grin, E. *et al.* (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São

Paulo, v. 23, n. 76, 2018. DOI: 10.12660/cgpc.v23n76.75417. Disponible en: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75417> Accedido en: Dic. 2024.

Grin, E. J.; Demarco, D. J.; Abrucio, F. L. (2021). Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. Cap. 1, p. 42-85, 2021.

Grindle, M. (1997). *The Good Government Imperative. Human resources, organizations, and institutions*. In: M. Grindle (ed.) *Getting Good Government. Capacity building in the Public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.

Grisa, C. (2024). Sistemas alimentares, cidades e capacidades estatais. In: Burlandy, L; Reis, M; Maluf, R. (orgs.) *CERESAN 20 ANOS: Trajetória de pesquisa e perspectivas do campo temático da segurança alimentar e nutricional no Brasil*. CRV: Curitiba, Brasil, 2024.

Guereña, A.; Villagra, R. L. (2016). *Yvy Jára: los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: OXFAM.

Heinemann, K. (2003). *Introducción a la metodología de la investigación empírica*. Editorial Paidotribo. Disponible en: <https://seminariodemetodologiadelainvestigacion.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/06/introduccion-a-la-metodologia-de-la-investigacion-empirica-en-las-ciencias-del-deporte.pdf> Accedido en: May. 2025.

Imas, V. J. (2019). Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay - Sistema de indicadores y línea de base. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.

Información Pública Paraguay (2023). *Solicitud #65001*. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#/ciudadano/solicitud/65001> Accedido en: Oct. 2024.

Información Pública Paraguay (2024). *Departamento de Itapúa*. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1183043-Itapuacaracteristicaspdf-Itapuacaracteristicas.pdf> Accedido en: Oct. 2024.

Instituto de Desarrollo del Pensamiento Patria Soñada (IDPPS) (2025). *15 de Agosto: Fundación de Asunción, la Madre de Ciudades*. Disponible en: <https://instituto.org.py/2024/08/15/fundacion-de-asuncion-madre-de-ciudades/> Accedido en: Jul. 2025.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2023a). Desigualdad de Ingresos: EPH periodo 1997/98 al 2022. May. 2023. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/217/Desigualdad%20de%20ingresos%2097-98%20al%202022.pdf> Accedido en: Abr. 2025.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2023b). *Boletín técnico - Índice de Pobreza Multidimensional 2023*. Disponible en: https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/254/0BOLETIN_TECNICO_IPM_2023_INE.pdf Accedido en: Abr. 2025.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2024). *Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022*. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/censo2022/> Accedido en Sep. 2024.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2025a). Población total por departamento. Disponible en: https://portalgeoestad.ine.gov.py/?indicador_id=54&members=297 Accedido en: Abr. 2025.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2025b). Incidencia de pobreza multidimensional por departamento. Disponible en: https://portalgeoestad.ine.gov.py/?indicador_id=14&members=5874 Accedido en: Abr. 2025.

Jaime, F. M.; *et al.* (2013). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. 1. ed. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

James, V., *et al.* (2019). *Inventario turístico de Alto Paraná con propuestas de desarrollo*. Disponible en: <https://repositorio.conacyt.gov.py/handle/20.500.14066/3583> Accedido en Oct. 2024.

Junta Municipal de Asunción (2025). REQUIEREN INFORMES SOBRE ALLANAMIENTO FISCAL REALIZADO EN LA DEPENDENCIA DE LA CODENI. 19 Jun. 2025. Disponible en: <https://jma.gov.py/requieren-informes-sobre-allanamiento-fiscal-realizado-en-la-dependencia-de-la-codeni/> Accedido en: Jul. 2025.

Lambert, P.; Nickson, A. (Ed.) (1997). *The transition to democracy in Paraguay*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/321546189_The_Transition_to_Democracy_in_Paraguay Accedido en: Sep. 2024.

La Nación (2019). *Stroessner ordenó la fundación de Ciudad del Este*. 29 Ene. 2019. Disponible en: https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2019/01/29/stroessner-ordeno-la-fundacion-de-ciudad-del-este/ Accedido en: Jul. 2025.

La Nación (2021). *Los intendentes de Asunción desde el comienzo de la era democrática*. 20 Jun. 2021. Disponible en: https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2021/06/20/los-intendentes-de-asuncion-desde-el-comienzo-de-la-era-democratica/ Accedido en: Jul. 2025.

La Nación (2024). *Ycuá Bolaños: 20 años de una tragedia que marcó con fuego al Paraguay*. 01 ago. 2024. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/pais/2024/07/31/ycua-bolanos-20-anos-de-una-tragedia-que-marco-con-fuego-al-paraguay/> Accedido en: Jul. 2025.

Lindvall, J., & Teorell, J. (2016). *State Capacity as Power: A Conceptual Framework*. (STANCE Working Paper Series; Vol. 2016, No. 1). Department of Political Science, Lund University.

Maluf, R. S. (2007). *Segurança Alimentar e Nutricional*. Rio de Janeiro: Vozes.

Mann, M. (2011). El poder autónomo del Estado. IN: Acuña, Carlos, H. (comp.) *Lecturas*

sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.

Más Encarnación (2023). *Albergue municipal de Encarnación brinda refugio y atención integral a personas en situación de calle durante el invierno*. Disponible en: <https://www.masencarnacion.com/articulo/albergue-municipal-de-encarnacion-brinda-refugio-y-atencion-integral-personas-en-situacion-de-calle-durante-el-invierno#:~:text=Este%20lugar%20les%20brinda%20refugio,880%2C%20disponible%20las%2024%20horas>. Accedido en: May. 2025.

Minayo, M. C. (2007). O desafio da pesquisa social. In: Minayo, M., C. (org); Deslandes, S., F.; Gomes, R. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 26 Ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

Ministerio de Hacienda (2022). Nota técnica Dirección de Estudios Económicos (DEE) N° 004/2022: RESULTADOS DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL 2021. Disponible en: https://economia.gov.py/application/files/6716/6239/0411/NT_004_Pobreza_Multidimensional_PY.pdf#:~:text=Se%20estim%C3%B3%20que%20la%20poblaci%C3%B3n,personas Accedido en: Abr. 2025.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2024). *Pasos fronterizos terrestres*. Disponible en: <https://dgvs.msps.gov.py/pasos-terrestres/> Accedido en Oct. 2024.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2022). *Principales Indicadores Sociodemográficos y del Mercado Laboral de los Departamentos Representativos en la EPHC 2022*. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/1816/8235/7895/Estadisticas_Laborales_Departamentos_Ano_2022.pdf Accedido en Oct. 2024.

Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. EURE: Vol XXXI, n° 939; pp. 73-88, Santiago de Chile.

Morel, A. (2024). *Un 18 de Noviembre del 2001 (...)*. 18 Nov. 2024. Facebook: andres.morel. Disponible en: https://www.facebook.com/andres.morel/photos/un-18-de-noviembre-del-2001-fue-electo-intendente-municipal-de-encarnaci%C3%B3n-el-dr/10234717189168683/?_rdr Accedido en: Jul. 2025.

Morel, A. (2025). *Un 29 de enero de 1958 (...)*. 29 Ene. 2025. Facebook: andres.morel. Disponible en: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10235618387938089&id=1167761238&set=a.1298447019088> Accedido en: Jul. 2025.

Municipalidad Ciudad del Este (2024). *Optimización de recursos en la Municipalidad de CDE*. 02 de enero de 2024. Instagram: @municipalidad_cde Disponible en: <https://www.instagram.com/p/C1nZmtXvFbo/> Accedido en: May. 2025.

Municipalidad de Asunción (2025). *Hesakã 2025*. Disponible en: <https://www.asuncion.gov.py/hesaka> Accedido en: Abr. 2025.

Municipalidad de Ciudad del Este (MCDE) (2023a). *Municipalidad de CDE lleva a más escuelas proyecto ambiental "Ciudad Orgánica"*. Disponible en: <https://www.mcde.gov.py/post/municipalidad-de-cde-lleva-a-mas-escuelas-proyecto-ambiental-ciudad-organica> Accedido en Sep. 2024.

Municipalidad de Ciudad del Este (MCDE) (2023b). *Municipalidad de CDE ofrece protección integral a la infancia en situación de vulnerabilidad*. Disponible en: <https://www.mcde.gov.py/post/municipalidad-de-cde-ofrece-proteccion-integral-a-la-infancia-en-situacion-de-vulnerabilidad> Accedido en: Jul. 2025.

Municipalidad de Ciudad del Este (MCDE) (2024a). *Municipalidad de CDE lanza proyecto "Mitã Ryguatã" que cubrirá merienda escolar en varias instituciones*. Disponible en: <https://www.mcde.gov.py/post/municipalidad-de-cde-lanza-proyecto-mita-ryguata-que-cubrira-merienda-escolar-en-varias-instituciones> Accedido en Oct. 2024.

Municipalidad de Ciudad del Este (MCDE) (2024b). *Municipalidad de CDE apoya acción comunitaria de la Fundación Los Ángeles Paraguay - China*. Disponible en: <https://www.mcde.gov.py/post/municipalidad-de-cde-apoya-accion-comunitaria-de-la-fundacion-los-angeles-paraguay---china> Accedido en: May. 2025.

Municipalidad de Ciudad del Este - MCDE (2025). *Periodo fiscal 2025: documentos e informes*. Disponible en: <https://www.mcde.gov.py/categoria/periodo-fiscal-2025-cms/all/1> Accedido en: Abr. 2025.

Municipalidad de Encarnación (2024a). Plan Encarnación más: Plan de desarrollo sustentable y plan de ordenamiento urbano y territorial. Disponible en: https://issuu.com/ecosistemaurbano/docs/03-morfologia_urbana_-_reduced Accedido en oct. 2024.

Municipalidad de Encarnación (2024b). CHARLA SOBRE HERRAMIENTAS LEGALES PARA LA ASISTENCIA ALIMENTICIA EN EL BARRIO SAN PEDRO. 08 Jun. 2024. Disponible en: <https://encarnacion.gov.py/noticias/charla-sobre-herramientas-legales-para-la-asistencia-alimenticia-en-el-barrio-san-pedro/> Accedido en: Jul. 2025.

Municipalidad de Encarnación (2025a). *Nómina de funcionarios 2025*. Disponible en: <https://encarnacion.gov.py/informes-de-transparencia-ley-5189-14/talento-humano/nomina-de-funcionarios-permanentes/> Accedido en: Abr. 2025.

Municipalidad de Encarnación (2025b). *Ara Pyahu*. Disponible en: <https://encarnacion.gov.py/red-encarnacion-solidaria-2/centro-ara-pyahu/> Accedido en: Jul. 2025.

Municipalidad de Encarnación (2025c). *Lucerito*. Disponible en: <https://encarnacion.gov.py/red-encarnacion-solidaria-2/lucerito/> Accedido en: Jul. 2025.

Municipalidad de Encarnación (2025d). *Carita Feliz*. Disponible en: <https://encarnacion.gov.py/red-encarnacion-solidaria-2/centro-carita-feliz/> Accedido en: Jul. 2025.

Nickson, A. (2016). EL GOBIERNO LOCAL EN PARAGUAY: un análisis comparativo a través de diez elementos. Investigación para el Desarrollo (ID) y Asociación de Juntas Municipales – AJUMPA. ISBN: 978-99967-811-7-9. Disponible en:

<https://www.researchgate.net/publication/303737811> El gobierno local en Paraguay un análisis comparativo a través de diez elementos Accedido en Dic. 2024.

Nunes, W. (2020). Políticas públicas e construção de capacidades estatais: comparando políticas industriais e sociais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 28, núm. 73.

Oficina de Información Diplomática (2024). Ficha País Paraguay: República del Paraguay. Ago. 2024. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/paraguay_ficha%20pais.pdf Accedido en: Abr. 2025.

Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI). (2004). Curso de planificación y conducción estratégica nacional, 17., 2004, Asunción. Gobiernos Municipales, Régimen Legal. Rol Constitucional. Ámbito de Competencia. Organización y Funciones. La Autonomía Municipal. Perspectivas a Corto y Mediano Plazo. Asunción.

Paraguay (1992). Constitución Nacional de la República del Paraguay. Sancionada el 20 de junio de 1992. Editorial Azeta: Asunción - Paraguay. Abril, 1997.

Paraguay (2000). Ley N° 1626 de la Función Pública. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1711/de-la-funcion-publica> Accedido en Abr. 2024.

Paraguay (2003a). *Ley N° 2078 que deroga la Ley N° 291 del 10 de noviembre de 1971 "Que crea el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM)"* Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/397/ley-n-2078-deroga-la-ley-n-291-del-10-de-noviembre-de-1971-que-crea-el-instituto-de-desarrollo-municipal-idm> Accedido en Dic. 2024.

Paraguay (2003b). Ley N° 2051 / *De Contrataciones Públicas*. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/159/ley-n-2051-de-contrataciones-publicas> Accedido en: Abr. 2024.

Paraguay (2010). Ley N° 3966 - Ley Orgánica Municipal. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/969/ley-n-3966-organica-municipal> Accedido en: Ago. 2024.

Paraguay (2014). Decreto N° 1212 Que aprueba la implementación del Portal Único del Empleo Público (PUEP) denominado "**Paraguay Concursa**". Disponible en: <https://humanidades.uni.edu.py/wp-content/uploads/2017/07/Decreto-N%C2%BA-1212-%E2%80%93Aprueba-la-implementaci%C3%B3n-del-Portal-%C3%9Anico-del-Empleo-P%C3%BAblico-%E2%80%9CParaguay-Concursa%E2%80%9D-y-la-puesta-en-marcha-del-sistema-CICCA.pdf> Accedido en: Sep. 2024.

Paraguay (2022). Ley N° 7021 / DE SUMINISTRO Y CONTRATACIONES PÚBLICAS. Disponible en: <http://bacn.gov.py/leyes-paraguayas/11220/ley-n-7021-de-suministro-y-contrataciones-publicas#:~:text=%20Clasificaci%C3%B3n%20de%20las%20Contrataciones%20P%C3%BAblicas,aqu%C3%A9llos%20que%20no%20lo%20est%C3%A9n>. Accedido en: Abr. 2025.

Paraguay (2025). *Ley N° 7445 de la Función Pública y del Servicio Civil*. Disponible en:

<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/12785/ley-n-74452025-de-la-funcion-publica-y-del-servicio-civil> Accedido en: Abr. 2025.

Portal Paraguay (2025a). *Listado de intendentes municipales de la Ciudad de Encarnación*. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/34115-LISTADODEINTENDENTESMUNICIPALESDELACIUDADDEENCARNACION-CeduladelIdentidad.docx-LISTADODEINTENDENTESMUNICIPALESDELACIUDADDEENCARNACION-CeduladelIdentidad.docx> Accedido en: Jul. 2025.

Portal Paraguay (2025b). *Ordenamiento Cronológico: Pto. Flor de Liz – Pto. Pte. Stroessner–Ciudad del Este*. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/424713-ORDENAMIENTOCRONOLOGICOpdf-ORDENAMIENTOCRONOLOGICO.pdf> Accedido en: Jul. 2025.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2024). *Desarrollo Humano: avances y desafíos para Paraguay, la región y el mundo*. Abr. 2024. Disponible en: <https://www.undp.org/es/paraguay/blog/desarrollo-humano-avances-y-desafios-para-paraguay-la-region-y-el-mundo#:~:text=Entre%201990%20y%202022%2C%20el,ingreso%20per%20c%C3%A1pita%20en%2054%25>. Accedido en Abr. 2025.

Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (PGGPPD UNILA). (2021). *Apresentação e Concentração*. Disponible en: <https://portal.unila.edu.br/programas-pos-graduacao/politicas-publicas/sobre> Accedido en Oct. 2024.

Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (PGGPPD UNILA). (2023) *Linhas de Pesquisa*. Disponible en: <https://portal.unila.edu.br/programas-pos-graduacao/politicas-publicas/linhas-de-pesquisa>. Accedido en Sep. 2024.

Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina, INDES Working paper series; I-52. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf> Accedido en Sep. 2024.

Reverchon, R. (2017). *Encarnación*. Itapúa: 2017. Disponible en: https://itapua.gov.py/turismo/itapua-zona-centro/encarnacion/#elementor-toc_heading-anchor-0 Accedido en: Jul. 2025.

Santos, J. G.; Grin, E. J. (2023). Capacidades Estatais: O perfil metodológico da produção empírica nacional (2010-2023). In: **V Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, 5., 2023. Disponible en: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/553> Accedido en Oct. 2024.

Secchi, L. (2015). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning.

Secretaría de la Función Pública - SFP (2018). *Manual de Concursos*. Asunción,

Paraguay. Disponible en:

<https://www.sfp.gov.py/cajaherramientas/public/busqueda/documento.xhtml?documentID=402881c668b82fdd0168be1c21c50133> Accedido en: Abr. 2025.

Secretaría de la Mujer - MCDE (2024). *Conocimos el taller de la Sra. Graciela Florentín (...)*. 24 Oct. 2024. Instagram: mujermcde. Disponible en:

https://www.instagram.com/p/DAn54noxLT5/?img_index=1 Accedido en: Jul. 2025.

Secretaria Nacional de Turismo (SENATUR) (2023). *Informe de Gestión 2018-2023*.

https://senatur.gov.py/recursos/info_senatur_2018_2023.pdf Accedido en oct. 2024.

Sili, M.; Rodríguez, J. (2017). *Acción Territorial: La experiencia de los municipios en Paraguay*. Disponible en:

<https://repositorio.conacyt.gov.py/xmlui/handle/20.500.14066/3811> Accedido en Feb. 2024.

Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 3-43.

Souza, C.; Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J. *et al.* (Org.) **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea.

Souza, C. (2015). *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença*. Brasília: Ipea (Texto para Discussão, n. 2035).

Souza, C. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v.51, n. 1, p. 27-45.

Souza, C. (2024). Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. In: Gomide, A. & Marengo, A. (Orgs.). (2024). *Capacidades estatais: avanços e tendências*.

Brasília: Enap. 99 p. (Cadernos Enap, 133). Disponible en:

<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7875> Accedido en Ago. 2024.

Souza, C. Fontanelli, F. (2020). *Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas*. In: Mello, J. et alii. *Implementação de política e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades*. Brasília: IPEA.

Subirats, J., *et al.* (2012). **Análisis y Gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel.

Turismo Itaipú (2024). *Un poco sobre*. Disponible en: <https://turismoitaipu.com.br/es/> Accedido en Oct. 2024.

Última Hora (2018). *Ykua Bolaños y el misterioso brote de agua en Caazapá*. 18 Jun. 2018. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/ykua-bolanos-y-el-misterioso-brote-agua-caazapa-n1300823> Accedido en: Jul. 2025.

Última Hora (2024). **Hambre cero: Gobierno y gobernadores se encargarán de almuerzo escolar y municipios de infraestructura**. 06 Feb. 2024. Disponible en:

<https://www.ultimahora.com/hambre-cero-gobierno-y-gobernadores-se-encargaran-de-almuerzo-escolar-y-municipios-de-infraestructura> Accedido en: Jul. 2025.

Última Hora (2025a). *El Gobierno sufrió 27 ciberataques a webs estatales en solo 47 días*. Jun. 2025. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/el-gobierno-sufrio-27-ciberataques-a-webs-estatales-en-solo-47-dias> Accedido en Jul. 2025.

Última Hora (2025b). *Contraloría pide intervención de las municipalidades de Asunción y CDE por varias irregularidades*. 16 May. 2025. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/contraloria-pide-intervencion-de-municipalidades-de-asuncion-y-cde-por-supuesta-corrupcion> Accedido en: Jul. 2025.

Vía Campesina (2021). *La Vía Campesina: Soberanía Alimentaria, una propuesta por el futuro del planeta*. Disponible en: <https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-soberania-alimentaria-un-manifiesto-por-el-futuro-del-planeta/> Accedido en Abr. 2025.

Vía Campesina (2025). *Qué es la soberanía alimentaria*. Disponible en: <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/> Accedido en Ene. 2025.

Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid, España: 1964. Disponible en: <https://clea.edu.mx/biblioteca/files/original/a5d2dde34be6ec9627a48d390a9d219d.pdf> Accedido en Oct. 2024.

Weber, M. (1974). "A política como vocação". In: *Ensaio de sociologia*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, p. 97-15.

Weber, M. (1982). *Ensaio de sociologia*. Quinta edição. Rio de Janeiro, RJ: LTC — Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.

Weber, M. (1991) *¿Qué es la burocracia?*. Leviatán, 1991. Disponible en: <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-nacional-de-rosario/sociologia-i/max-weber-que-es-la-burocracia/76429505> Accedido en Oct. 2024.

Weber, M. (2004). *Economia e Sociedade*. Volume II. Editora UNB: São Paulo.

Yacyreta Argentina (2024). *Historia*. Disponible en: <https://www.eby.org.ar/historia/> Accedido en Oct. 2024.

Yacyreta Paraguay (2024). *Nuestra historia*. Disponible en: <https://www.eby.gov.py/historia-2/> Accedido en Oct. 2024.

Zimmerman, S.; Cohene, D.; Riquelme, N. (2021a) Las políticas públicas de Soberanía y Seguridad Alimentaria en Paraguay, reflexiones a partir de las dimensiones Policy-Politics-Polity. In: Le Coq, J.; Grisa, C.; Guéneau, S.; Niederle, P. (orgs.). *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina*. Ed: 1. Río de Janeiro: E-papers.

Zimmerman, S.; Cohene, D.; Riquelme, N. (2021b) "De un lado soja, de otro la ganadería": la cuestión alimentaria de los pueblos indígenas en Paraguay y sus políticas públicas. In: Le Coq, J.; Grisa, C.; Guéneau, S.; Niederle, P. (orgs). *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina*. Ed: 1. Río de Janeiro: E-papers.

Zimmermann, S.; Grisa, C.; Aranha, A. (2024) Políticas alimentares e as capacidades

estatais em capitais metropolitanas brasileiras. *Confins*, 63., 2024. DOI : <https://doi.org/10.4000/11wvr>. Disponible en: <http://journals.openedition.org/confins/58152> Accedido en Nov. 2024.

Zimmermann, S. A., *et al.*, (2024). *Capacidades Estatais e as políticas para agricultura e abastecimento alimentar em municipalidades de fronteira Argentina-Brasil-Paraguai*. In: XII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Lisboa, Portugal. Disponible en: https://www.congresoalacip2024.org/trabalho/view?ID_TRABALHO=1014 Accedido en Oct. 2024.

ANEXO

ANEXO A — GUÍA SEMIESTRUCTURADA PARA LAS ENTREVISTAS

Sobre la trayectoria y conocimiento de las acciones alimentarias del entrevistado y las condiciones de las capacidades estatales

1. ¿Podrías comentar sobre su trayectoria de trabajo?
2. ¿Cuál es la carga horaria laboral de la institución o de tu dependencia?
3. Sobre documentos internos, ¿tenés conocimientos sobre el reglamento, el organigrama y/o flujograma, además del manual de funciones de la municipalidad o de tu dependencia?
4. En cuanto a leyes, ¿sabés cuál es la ley por la que se rigen para obligaciones, derecho y contrataciones de funcionarios públicos?
5. ¿Sabes si el municipio cuenta con acciones y políticas públicas relacionadas con el tema alimentario: comercio, consumo, producción y distribución?
6. ¿Qué institucionalidad (qué secretarías, direcciones, leyes, órganos) es la encargada de gestionar el tema alimentario en la municipalidad?
7. ¿Sabes si los diferentes organismos municipales tienen acciones conjuntas para tratar el tema alimentario?
8. ¿Cuál es la relación de la municipalidad con la administración central en cuanto a las políticas para el tema alimentario?
9. En estas acciones relacionadas con el tema alimentario, ¿hay vinculación entre el municipio y la sociedad civil? ¿Qué relaciones? ¿Puedes comentar?

Sobre los recursos disponibles/interacciones con el ejecutivo/alianzas entre partidos políticos

1. ¿Sabrías cuál es el perfil de los funcionarios públicos de las direcciones de gestión ambiental, desarrollo social/comunitario, educación que trabajan con las políticas de SSAN?
2. ¿El municipio se rige por alguna categorización de salario o escala salarial?
3. En general, ¿cómo considerarás los salarios de los funcionarios?, ¿tienen beneficios?
4. A tu parecer ¿Cuál es la forma de contratación o de ingreso a la institución municipal que predomina en el municipio?
5. ¿Sabes si alguna vez hubo algún concurso o proceso de selección para alguno de los cargos en la historia de la institución municipal?
6. ¿Hay diferencia de permanencia o de tipo de contratación entre funcionarios contratados por concurso y los que ingresaron por cargos de confianza?
7. ¿Cuáles son las perspectivas de ascenso paralelos funcionarios?
8. ¿Cuentan con recursos financieros (presupuesto anual), tecnológicos (equipamientos, computadoras, internet, impresoras) para la implementación de las políticas de SSAN?
9. ¿Cómo es la infraestructura de la municipalidad actual para la implementación de políticas?
10. ¿Poseen capacitación a funcionarios para temas específicos? ¿Cómo es un día de trabajo en tu sector, tienes tareas específicas diarias?
11. ¿Sabrías cuál es la diferencia entre contratado, permanente, jornalero, honorarios y comisionados?
12. ¿Podrías comentar de forma general cuáles fueron los partidos políticos de los últimos gobiernos? ¿Predominó alguno?
13. ¿Cómo ves la interacción de la administración actual con otros partidos políticos, existen convenios o trabajos en conjunto entre ellos?
14. En su opinión, ¿cuáles son las acciones alimentarias de la municipalidad más antiguas? ¿Hay alguna que dejó de ser ejecutada con el tiempo? ¿Por qué?

ANEXO B — COMPROBANTE DE SOLICITUD DE INFORMACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN VÍA PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA



Portal Unificado de
INFORMACIÓN PÚBLICA



Portal Unificado de
TRANSPARENCIA ACTIVA



GOBIERNO DEL
PARAGUAY | PARAGUÁI
REKUÁI

🏠 > Ver Solicitudes > Detalle de solicitud



Solicitud # 92650 ♡ Seguir solicitud



Solicitud de informaciones para investigación académica

Fecha de la solicitud

29/05/2025

Institución

→ Municipalidad de Encarnación

Me dirijo a ustedes para solicitar informaciones necesarias en el proceso de elaboración de mi disertación del Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo - PPGPPD, de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana - UNILA. El estudio tiene como objetivo identificar las capacidades estatales técnico-administrativas y político-relacionales existentes para la implementación de políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en los municipios de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación y determinar su interacción con políticas públicas municipales.

Para tanto, requiero, por gentileza, el reglamento interno y el manual de funciones de la institución municipal.

Además, solicito el número total de funcionarios de la municipalidad, especificados como sigue: cantidad total de funcionarios por direcciones; tipo de vínculo de cada funcionario (contratado, permanente, jornalero, honorarios o comisionados); año de ingreso; grado de formación académica más alto; profesión si hubiere; medio de contratación (por concurso, proceso selectivo, cargo de confianza u otros, especificar). No es necesario la identidad de los funcionarios, solamente datos en números.

Por fin, el año de creación de las dependencias de banco de alimentos, Red de Encarnación Solidaria, Desarrollo Social Sustentable, Desarrollo Económico Sustentable, El Mercado La Placita y el Albergue temporal.

Sin otra cuestión a tratar y a la espera de su retorno en la brevedad posible, me despido atentamente.

Tipo de respuesta solicitada: A mi email

Recursos humanos



Solicitud N° 92650

Fecha de la solicitud

18/06/2025

Realizada por

ACCESO A LA INFORMACIÓN MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN SECRETARÍA GENERAL MUNICIPALIDAD DE ENCARNACION

Institución

Municipalidad de Encarnación

Buenas tardes. Se le dará respuesta a vuestra solicitud a través de vuestra nota ingresada como Expediente Municipal 5333/2025. La respuesta a vuestra solicitud le llegará al correo jazminbritez2010@hotmail.com el día 30 de junio del corriente.

Atte.

🕒 RESPONDIDO

RESPONDIDO

Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/92650>

ANEXO C — COMPROBANTE DE SOLICITUD DE INFORMACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN VÍA E-MAIL Y NOTA ADJUNTA

SOLICITUD DE INFORMACIONES PARA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA

DJ Diana Jazmín Britéz Cohene <jazminbritez2010@hotmail.com>
 To secretariageneral@encarnacion.gov.py
 Cc municipalidad@encarnacion.gov.py; recursoshumanos@encarnacion.gov.py

29/5/2025

You forwarded this message on 29/5/2025 16:25.

nota_Encarnación.pdf
282 KB

Portal.Solicitud.Encarnación.pdf
3 MB

Estimados, buenas tardes.

Entro en contacto para remitirles el comprobante de solicitud de informaciones públicas y una nota con la solicitud detallada a nombre del intendente Luis Yd.

Como se menciona, los datos requeridos son para una investigación académica de posgraduación.

Entiendo que existen documentos de recursos humanos disponibles. No obstante, no son precisos por dependencias u otros detalles que requerimos también.

Además, necesitamos de los documentos oficiales de la institución y también año de creación de algunas dependencias.

Los documentos están adjuntos.

Les agradezco desde ya.

Espero su retorno.

Atentamente.,

Diana Jazmín Britéz Cohene.

Licenciada en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria — DRUSA

Estudiante de Maestría en el Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo — PPGPPD

Universidad Federal de la Integración Latinoamericana — UNILA

ANEXO D — COMPROBANTE DE SOLICITUD DE INFORMACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE VÍA PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA



Foz de Iguazú, 29 de mayo de 2025

Señor
 Luis Yd
 INTENDENTE
 MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN, PARAGUAY
 Presente:

Me dirijo a usted para solicitar informaciones necesarias en el proceso de elaboración de mi disertación del Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo - PPGPPD, de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana - UNILA. El estudio tiene como objetivo identificar las capacidades estatales técnico-administrativas y político-relacionales existentes para la implementación de políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en los municipios de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación y determinar su interacción con políticas públicas municipales.

Para tanto, requiero, por gentileza, **el reglamento interno y el manual de funciones de la institución municipal.**

Además, solicito el número total de funcionarios de la municipalidad, **especificados** como sigue: **cantidad total de funcionarios por direcciones; tipo de vínculo de cada funcionario (contratado, permanente, jornalero, honorarios o comisionados); año de ingreso; grado de formación académica más alto; profesión si hubiere; medio de contratación (por concurso, proceso selectivo, cargo de confianza u otros, especificar). No es necesario la identidad de los funcionarios, solamente datos en números.**

Por fin, el año de creación de las dependencias de banco de alimentos, Red de Encarnación Solidaria, Desarrollo Social Sustentable, Desarrollo Económico Sustentable, El Mercado La Placita y el Albergue temporal.

Sin otra cuestión a tratar y a la espera de su retorno en la brevedad posible, me despido atentamente.

Lic. Diana Jazmín Britéz Cohene
 C.I. N° 4.395.764

INFORMACIÓN PÚBLICA

Portal Unificado de
INFORMACIÓN PÚBLICAPortal Unificado de
TRANSPARENCIA ACTIVAGOBIERNO del
PARAGUAY | PARAGUÁI
REKUAI[Inicio](#) > [Ver Solicitudes](#) > [Detalle de solicitud](#)**Solicitud # 92954** [Seguir solicitud](#)**Informaciones necesarias para elaboración de disertación UNILA****Fecha de la solicitud**

05/06/2025

Realizada por

Lic. Diana Jazmín Brítez Cohene

Institución

→ Municipalidad de Ciudad del Este

Por gentileza, necesito solicitar informaciones necesarias en el proceso de elaboración de mi programa de disertación del Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo - PPGPPD, de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana - UNILA.

-Reglamento Interno y el Manual de las Funciones de la institución municipal.

-Número total de funcionarios de la municipalidad, especificados como sigue:

Cantidad total de funcionarios por direcciones

Tipo de vínculo de cada funcionario (contratado, permanente, jornalero, honorario o comisionados);

Año de ingreso;

Grado de formación académica más alto;

Profesión si hubiere;

Medio de contratación (por concurso, proceso selectivo, cargo de confianza u otros, especificar). No es necesario la identidad de los funcionarios, solamente en números.

El estudio tiene como objetivo identificar las capacidades estatales técnico-administrativas y político-relacionales existentes para la implementación de políticas públicas y seguridad alimentaria y nutricional en los municipios de Asunción, Ciudad del Este, y Encarnación y determinar su interacción con políticas públicas municipales.

Sin otra cuestión a tratar y a la espera de su retorno en la brevedad posible me despido atentamente.

Tipo de respuesta solicitada: A mi email

Trámites y servicios

Fecha de la solicitud

09/06/2025

Realizada por

SILVIA LETICIA IBARRA BURGOS

Institución

Municipalidad de Ciudad del Este

Estimada, Lic. Diana Jazmín Brítez Cohene

Muchas gracias por contactar con la Oficina de Acceso a la Información Pública de la Municipalidad de Ciudad del Este.

Le informamos que su solicitud ha sido debidamente remitida al área competente para su análisis y posterior respuesta dentro del plazo establecido por la normativa vigente.

Quedamos a su disposición para cualquier consulta adicional.

INICIADO

Informaciones necesarias para elaboración de disertación UNILA

Fecha de la solicitud
12/06/2025

Realizada por
SILVIA LETICIA IBARRA BURGOS

Institución
Municipalidad de Ciudad del Este



La Oficina de Acceso a la Información

Pública de la Municipalidad de Ciudad del Este tiene el agrado de comunicarle que, en atención a su solicitud, y conforme a lo informado por la Dirección de Talento Humano, se adjunta el archivo correspondiente con la información requerida.

De esta manera, damos por respondida su solicitud.

Saludos
cordiales.

2025/1749738990_1_JD92954INFORMACIONNECESARIAPARAELABORACIONDEISERTACIONUNILA.pdf

2025/1749738990_2_REGLAMENTOINTERNO.pdf

RESPONDIDO

Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/92954>

ANEXO E — COMPROBANTE DE SOLICITUD DE INFORMACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE VÍA NOTA FÍSICA POR LA OFICINA DE

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA



Foz de Iguazú, 05 de junio de 2025

Señor
 Abogado Miguel Prieto Vallejos
 INTENDENTE
 MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE, PARAGUAY
 Presente:

Me dirijo a usted para solicitar informaciones necesarias en el proceso de elaboración de mi disertación del Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo - PPGPPD, de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana - UNILA. El estudio tiene como objetivo identificar las capacidades estatales técnico-administrativas y político-relacionales existentes para la implementación de políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en los municipios de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación y determinar su interacción con políticas públicas municipales.

Para tanto, requiero, por gentileza, **el reglamento interno y el manual de funciones de la institución municipal.**


Además, solicito el **número total de funcionarios** de la municipalidad, especificados como sigue: **cantidad total de funcionarios por direcciones**; tipo de vínculo de cada funcionario (contratado, permanente, jornalero, honorarios o comisionados); año de ingreso; grado de formación académica más alto; profesión si hubiere; medio de contratación (por concurso, proceso selectivo, cargo de confianza u otros, especificar). **No es necesario la identidad de los funcionarios, solamente datos en números.**

Sin otra cuestión a tratar y a la espera de su retorno en la brevedad posible, me despido atentamente.

Lic. Diana Jazmín Brites Cohene



ANEXO F — COMPROBANTE DE SOLICITUD DE INFORMACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN VÍA PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA


🏠 > Ver Solicitudes > Detalle de solicitud

Solicitud # 93153 ♥ Seguir solicitud

Solicitud de informaciones para investigación académica

Fecha de la solicitud
12/06/2025

Institución
→ Municipalidad de Asunción

Me dirijo a usted para solicitar informaciones necesarias en el proceso de elaboración de mi disertación del Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo - PPGPPD, de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana - UNILA. El estudio tiene como objetivo identificar las capacidades estatales técnico-administrativas y político-relacionales existentes para la implementación de políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en los municipios de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación y determinar su interacción con políticas públicas municipales. Para tanto, requiero, por gentileza, el reglamento interno y el manual de funciones de la institución municipal. Además, solicito el número total de funcionarios de la municipalidad, especificados como sigue: cantidad total de funcionarios por direcciones; tipo de vínculo de cada funcionario (contratado, permanente, jornalero, honorarios o comisionados); año de ingreso; grado de formación académica más alto; profesión si hubiere; medio de contratación (por concurso, proceso selectivo, cargo de confianza u otros, especificar). No es necesario la identidad de los funcionarios, solamente datos en números. Sin otra cuestión a tratar y a la espera de su retorno en la brevedad posible, me despido atentamente.

Tipo de respuesta solicitada: A mi email

Recursos humanos

INICIADO

Solicitud no respondida en el plazo establecido


Fecha de la solicitud 10/07/2025 **Institución** → Municipalidad de Asunción

Solicitud no respondida en el plazo establecido

⚠ NO_RESPONDIDO

Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/93153>

ANEXO G — FORMULARIO REQUERIDO EN LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN PARA LA SOLICITUD DE INFORMACIONES PÚBLICAS VÍA NOTA

 Municipalidad de la Ciudad de Asunción	SOLICITUDES VARIAS
---	--------------------

Asunción, de de 20.....

Señoría
INTENDENTE MUNICIPAL
 Presente

El / la que suscribe

NOMBRE(S) Y APELLIDO(S) DEL PROPIETARIO - CONTRIBUYENTE		
Documento de Identidad N°	RUC (Registro Único del Contribuyente)	RMC (Registro Municipal del Contribuyente)
Dirección y N° Casa		Barrio
Cta.Cte. Catastral	Correo Electrónico	Teléfono/s
RAZÓN SOCIAL y/o NOMBRE DE FANTASÍA		
Nombre(s) y Apellido(s) del Representante Legal de la Entidad		
Documento de Identidad N°	RUC (Registro Único del Contribuyente)	RMC (Registro Municipal del Contribuyente)
Dirección y N° Casa		Barrio
Cta.Cte. Catastral	Correo Electrónico	Teléfono/s

Viene por la presente a solicitar _____

DATOS DEL AUTORIZADO	
Nombre y apellido del autorizado para tramitar:	
Documento de Identidad (adjuntar copia autenticada)	
Carnet de Gestor N°	
Firma y Aclaración Propietario (Contribuyente), o Autorizante	Firma y Aclaración Representante Legal o Autorizado

Observación: Si el Representante Legal es el firmante de la Solicitud, deberá acreditar la representación legal de dicha entidad, Poder Mediante o Acta Asamblearia. La suscripción del presente documento, exonera a la Municipalidad de Asunción de toda responsabilidad civil, penal o de cualquier índole legal o económica relacionada con el manejo de la información o documento entregado al Autorizado, exime a la Municipalidad de Asunción de cualquier tipo de contingencia legal, jurídica, judicial, administrativa, económica, financiera o de cualquier otra índole que eventualmente se presente con relación a la gestión que pueda realizar o haya realizado el Autorizado.

AUTORIZACION

De conformidad a lo establecido en la **LEY N° 6534/20 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CREDITICIOS** Manifiesto que otorgo mi consentimiento de forma expresa a la Municipalidad de Asunción, para que en caso de atraso en el pago de mis obligaciones se incluyan mis datos personales en el registro de morosos de cualquier Buró de Información Crediticia con la que opere la institución, en cuyo caso se tomarán las medidas necesarias para garantizar que sean tratados con niveles adecuados de protección. Los datos incluyen: la identificación de la persona o razón social, (nombres, cedula de identidad, RUC, fecha de nacimiento o constitución, de los pagos fraccionados otorgado y la forma de su cumplimiento, etc.). Los datos de tributos adeudados y la forma de su cumplimiento, es decir, tanto la información positiva como la negativa (monto, cuotas, saldo, vencimiento, fecha de pago o días de mora, etc.). Otros tipos de datos que sean relevantes de carácter tributario, o patrimonial (domicilio teléfono, celular, correo electrónico). La presente autorización incluye además la posibilidad de consultar verificar la información a través de los Burós de información crediticia, consulta por parte de otros usuarios de información aquí provista, así como cualquier otro fin permitido incluyendo la prospección digital, análisis de riesgo. He sido notificado sobre los derechos que le asisten y que incluyen acceso, actualización, y rectificación, de su información personal.

Firma del Titular y/o Representante Legal: _____

Aclaración y/o Sello: _____

Cédula de Identidad y/o RUC: _____

RI 2011/23.10.2023

ANEXO H — NOTA DE RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN VÍA E-

MAIL



Nota N° 11.462-
Encarnación, 20 de junio de 2025-

Señora
Diana Jazmin Britz Cohene
Presente:

La *Secretaria General Interina de la Municipalidad de Encarnación*, quien suscribe, de conformidad al art. 54 inc. d) de la Ley N° 3.966/10 "Orgánica Municipal", tiene el agrado de dirigirse a usted, a fin de dar respuesta a vuestra nota ingresada como Expediente Municipal N° 5333/2025, por medio del cual solicita información en el marco de la Ley de Libre Acceso al ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental.

En este sentido, se da respuesta a los siguientes puntos: A- **Reglamento Interno y Manual de Funciones de la Municipalidad de Encarnación**. B- **Número total de funcionarios de la municipalidad**, especificados como sigue: cantidad total de funcionarios por direcciones; tipo de vínculo de cada funcionario (contratado, permanente, jornalero, honorarios o comisionados); año de ingreso; grado de formación académica más alto; profesión si hubiere; medio de contratación (por concurso, proceso selectivo, cargo de confianza u otros, especificar). C- **Año de creación de las dependencias de banco de alimentos, Red de Encarnación Solidaria, Desarrollo Social Sustentable, Desarrollo Económico Sustentable, El Mercado La Placita y el Albergue temporal**.

En relación al punto A) **Reglamento Interno y Manual de Funciones**: Se adjuntan en formato pdf los siguientes documentos: 1) "Ordenanza Municipal N° 248/2020, "Por la cual queda aprobada la reglamentación que regula la situación jurídica de los funcionarios y empleados de la Municipalidad de Encarnación" con un total de 12 (doce) fojas; y 2) "Manual de Funciones de la Municipalidad de Encarnación" aprobado en el año 2023, con un total de 271 (doscientos setenta y uno) fojas.

En cuanto al punto B) **Número total de funcionarios de la municipalidad**, especificados como sigue: cantidad total de funcionarios por direcciones; tipo de vínculo de cada funcionario (contratado, permanente, jornalero, honorarios o comisionados); año de ingreso; grado de formación académica más alto; profesión si hubiere; medio de contratación (por concurso, proceso selectivo, cargo de confianza u otros, especificar); Dichos datos pueden ser consultados en el siguiente link: https://encarnacion.gov.py/wp-content/uploads/2025/05/202504_funcionarios.pdf

Y respecto al punto C) **Año de creación de las dependencias de banco de alimentos, Red de Encarnación Solidaria, Desarrollo Social Sustentable, Desarrollo Económico Sustentable, El Mercado La Placita y el Albergue temporal**: Se informa que las dependencias municipales han sufrido una modificación con la sanción de un nuevo Organigrama Municipal en fecha 30 de enero del 2018 a través de la Resolución N° 2346, la cual se adjunta. El mencionado organigrama puede ser consultado en el siguiente link: <https://encarnacion.gov.py/organigrama-municipal/>.

Finalmente, se recuerda que el marco regulatorio de la "LEY N° 5.282/2014, DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL" establece como obligatoria la entrega de información "ya instrumentada" o contenida en algún "formato", pero no se refiere a la "obligatoriedad de "buscar respuestas" o "elaborar informes o instrumentos nuevos" destinados a satisfacer las inquietudes, curiosidades o requerimientos del ciudadano compareciente.

Sin otro particular, hace propicia la ocasión para saludarlas atentamente.


Abg. Milagros Fernández Acosta
Secretaria General Interina

Municipalidad de Encarnación
RUC.: 80000004 - 8
Mcal. Estigarribia esq. Pdre Kreusser

(071) 20 48 00 - 20 01 48
municipalidad@encarnacion.gov.py
www.encarnacion.gov.py

ANEXO I — MEMORÁNDUM DE RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE VÍA PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA


Municipalidad de Ciudad del Este - Paraguay
 OFICINA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA LEY N° 5282/2014
 Av. Pioneros del Este y Alejo García esq. Av. Dr. Eusebio Ayala
 Teléfonos: (061) 501 705/10 - www.mcde.gov.py

MEMORÁNDUM OAIP N° 186/25

A : Srta. Belén Zarza
 Dirección de Talento Humano
De : Abg. Ilse L. Olmedo Sosa, Coordinadora
 Oficina de Acceso a la Información Pública
Asunto : Pedido de informe
Fecha : 05/06/2025

Solicito gentilmente el informe para la contestación a la solicitud de "Información necesaria para elaboración de disertación UNILA" ID #92954, realizada por Lic. Jazmín Diana Brites Cohene, en fecha 05/06/2025; a través del PORTAL UNIFICADO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Adjunto detalle de la solicitud al dorso.

Sin más, hago propicia la ocasión de saludarle atentamente.


 Abg. Ilse L. Olmedo Sosa
 Coordinadora Oficina de Acceso
 a la Información Pública

RECIBIDO TALENTO HUMANO

COP: Daisy
 FECHA: 12-30
 FOLIO: 05-06-25

MISIÓN
 Impulsar el desarrollo del municipio, mediante la prestación de servicios de calidad con una gestión eficiente e innovadora en beneficio de sus habitantes

VISIÓN
 Ser una institución modelo en la gestión pública, reconocida a nivel nacional e internacional por la calidad de los servicios prestados, la transparencia, la innovación y la participación ciudadana.



MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE
ALTO PARANÁ - PARAGUAY



Avda. Pioneros del Este y Alejo García esq / Dr. Eusebio Ayala - Tel.: (595) 061 - 50171 - Int. 144
www.mcde.gov.py

MEMORÁNDUM

DE : DIRECCIÓN DE TALENTO HUMANO.
A : OFICINA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.
FECHA : 06 DE JUNIO DEL 2025.
ASUNTO : INFORME CON RELACIÓN A INFORME
MEMORANDUM OAIP N°186/25.

Por el presente memorándum informamos con relación a la solicitud de "Información necesaria para elaboración de disertación UNILA" ID-92954, realizada por la ciudadana Lic. Jazmín Diana Cohene, por lo cual respondemos lo siguiente:

- Se adjunta al presente memorándum el reglamento interno de la Municipalidad De Ciudad Del Este resolución 274/ I.M del año 2007 en formato PDF. Mientras que el manual de funciones de las municipalidades esta contemplado en la carta orgánica municipal donde está todo lo referente al manual y competencia de las municipalidades, remitase a la **Ley orgánica municipal 3966/2010**. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/969/ley-n-3966-organica-municipal>.
- El número total de funcionario municipales en general es de 2.212 funcionarios.
- El numero discriminado por direcciones, divisiones y según el tipo de vinculo como asi también se detalla en el siguiente link de acceso

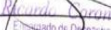
MISION

"Impulsar el desarrollo sostenible del municipio, mediante la prestación de servicios de calidad con una gestión eficiente e innovadora en beneficios de sus habitantes."

VISION

"Ser una institución modelo en la gestión pública, reconocida a nivel nacional e internacional por la calidad de los servicios prestados, la transparencia, la innovación y la participación ciudadana."




 Daisy
 Jefe de Oficina
 Talento Humano - M.C.D.E.



**MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE
ALTO PARANÁ – PARAGUAY**



Avda. Pioneros del Este y Alejo Garcia esq./ Dr. Eusebio Ayala – Tel.: (595) 061 – 50171– Int. 144
www.mcde.gov.py

público de la municipalidad de ciudad del este <https://www.mcde.gov.py/post/abril-2025> en el apartado de **LEY 5189/2014 Que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay**, listado de personal <https://mcde.gov.py/api/v1/public/file/9348a4bfcf53a45df42c73906981134ae7bf04855cb8601beecb9c3>, en el link encontrará también el año de ingreso, el grado académico de cada funcionario y su profesión con cargo detallado y remuneración percibida.

- También es importante mencionar que muchos de los funcionarios son contratados o nombrados por proceso selectivo, cargos de confianza y algunos por concurso público debidamente compartidos a la ciudadanía en la página web oficial y redes sociales oficiales de la Municipalidad de Ciudad Del Este <https://www.mcde.gov.py/>.

Sin otro particular, me despido atentamente.



Ricardo Coronel
Encargado de Despacho
Talento Humano - M.C.D.E.

MISION

"Impulsar el desarrollo sostenible del municipio, mediante la prestación de servicios de calidad con una gestión eficiente e innovadora en beneficios de sus habitantes."

VISION

"Ser una institución modelo en la gestión pública, reconocida a nivel nacional e internacional por la calidad de los servicios prestados, la transparencia, la innovación y la participación ciudadana".

ANEXO J — RESPUESTA DE LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN VÍA PUAIP



Respuesta ID 93153

Fecha de la solicitud

14/07/2025

Realizada por

EVER JESUS ARANDA MORINIGO

Institución

Municipalidad de Asunción

Estimado Sr. Sra.

En relación a su

solicitud ID N° 93153 de fecha 12/06/2025,

cumplimos en dar respuesta por este medio conforme a lo solicitado.

Aclaremos que:

el uso, procesamiento y/o análisis de la información pública o los datos proveídos al recurrente, así como las responsabilidades civiles y/o penales que de dicho uso deriven, quedan bajo su exclusiva responsabilidad. La Municipalidad de Asunción y/o sus dependencias no serán responsables del uso que el recurrente haga de la información proveída ni tampoco de ningún daño de cualquier índole que, en forma directa o indirecta, se derive o cause a terceros como consecuencia de dicho uso, procesamiento y/o análisis de los datos.

Atentamente,

Dirección de
Transparencia y Anticorrupción - OAIP


Avda. Mcal.
Franciso S. López N° 5556 esq./ Cptán. Victoriano Bueno

Bloque A -
Planta Baja

Teléfono:
021-6273562

Email:
uta@asunción.gov.py

 2025/1752501771_1_RespuestaID93153.pdf

 RESPONDIDO_FUERA_PLAZO

ANEXO K — MEMORÁNDUM ADJUNTO A LA RESPUESTA DE ASUNCIÓN VÍA PUAIP



Municipalidad de la Ciudad de Asunción

MEMORANDUM

O&M N° 143/07/2025

PARA : **LIC. DOMINGO GONZÁLEZ, Director**
Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación

DE : **LIC. LOURDES PEREZ, Jefa**
Departamento de Organización y Métodos

DESTINO : Dirección de Transparencia y Anticorrupción
Dpto. de Transparencia

TEMA : **Respuesta a solicitud de Informe – ID N° 93153**

FECHA : 07 de julio de 2025



En atención al Memorándum de DT/DTA N° 147/2025 del 26/06/25 se responde:

1. Respecto a datos del Funcionario Municipal, la Dirección de Recursos Humanos de la Institución es la que tiene atribuciones de responder.
2. Respecto al:
 - Reglamento Interno
 - Manual de funciones

El solicitante menciona "Políticas Públicas de Soberanía y seguridad Alimentaria y Nutricional".

Este Departamento no cuenta con el reglamento Interno ni el manual de funciones en donde se especifica la realización del tema mencionado.

MUNICIPALIDAD DE ASUNCION
DIRECCION DE TIC
PAG: 82 ORG. N° 1554 2025
RECIBIDO POR: Giovanni
FECHA: 07-07-2025 HORA: 14:00



[Handwritten Signature]
Lic. Andrés Domingo Cruzález
Director
Dirección de TIC

MUNICIPALIDAD DE ASUNCION
DIRECCION DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCION
MESA DE ENTRADA
RECIBIDO HOY: 09 JUL 2025
POR: Daniela Bogado HORA: 9:00



Municipalidad
de Asunción



Dirección de Transparencia
y Anticorrupción

(como)

MEMORÁNDUM DT/DTA N° 147/2025

PARA: **Abg. Nelson Mora, Director Gral.**
Dirección General de Gabinete.

DESTINO: **Lic. Domingo Gonzalez, Director.**
Dirección de Tecnología de la Información y Comunicación

Abg. Virna Vallejos, Directora
Dirección de Recursos Humanos

A: **Abg. Ever Aranda Morínigo, Director.**
Dirección de Transparencia y Anticorrupción.

DE: **Sr. Guido Britos Duran, Jefe.**
Departamento de Transparencia.

ASUNTO: **SOLICITUD DE INFORME - ID N° 93153**

FECHA: 23/06/2025



Por el presente me dirijo a Usted, y por su digno intermedio a quien corresponda, en el marco de la Resolución N° 807/2018 I. de fecha 9 de Mayo de 2.018, por la cual se asigna a la Dirección de Transparencia y Anticorrupción como oficina encargada de dar cumplimiento a los Arts. 6 y 7 de la Ley N° 5282/14 "DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA, y en este sentido, de conformidad a la solicitud de ID N° 93153 de fecha 12/06/2025, a través de del Portal Unificado de Información Pública, donde solicita lo siguiente:

Solicitud de informaciones para investigación académica

Me dirijo a usted para solicitar informaciones necesarias en el proceso de elaboración de mi disertación del Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo - PPGPPD, de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana - UNILA. El estudio tiene como objetivo identificar las capacidades estatales técnico-administrativas y político-relacionales existentes para la implementación de políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en los municipios de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación y determinar su interacción con políticas públicas municipales.

Para tanto, requiero, por gentileza, el reglamento interno y el manual de funciones de la institución municipal.

Además, solicito el número total de funcionarios de la municipalidad, especificados como sigue: cantidad total de funcionarios por direcciones; tipo de vínculo de cada funcionario (contratado, permanente, jornalero, honorarios o comisionados); año de ingreso; grado de formación académica más alto; profesión si hubiere; medio de contratación (por concurso, proceso selectivo, cargo de



Municipalidad
de Asunción



Dirección de Transparencia
y Anticorrupción

L (de)

confianza u otros, especificar). No es necesario la identidad de los funcionarios, solamente datos en números.

Sin otra cuestión a tratar y a la espera de su retorno en la brevedad posible, me despido atentamente.

ADJUNTO ID Nº 93153, FECHA LIMITE 04/07/2025, en espera de favorable despacho, me despido respetuosamente.



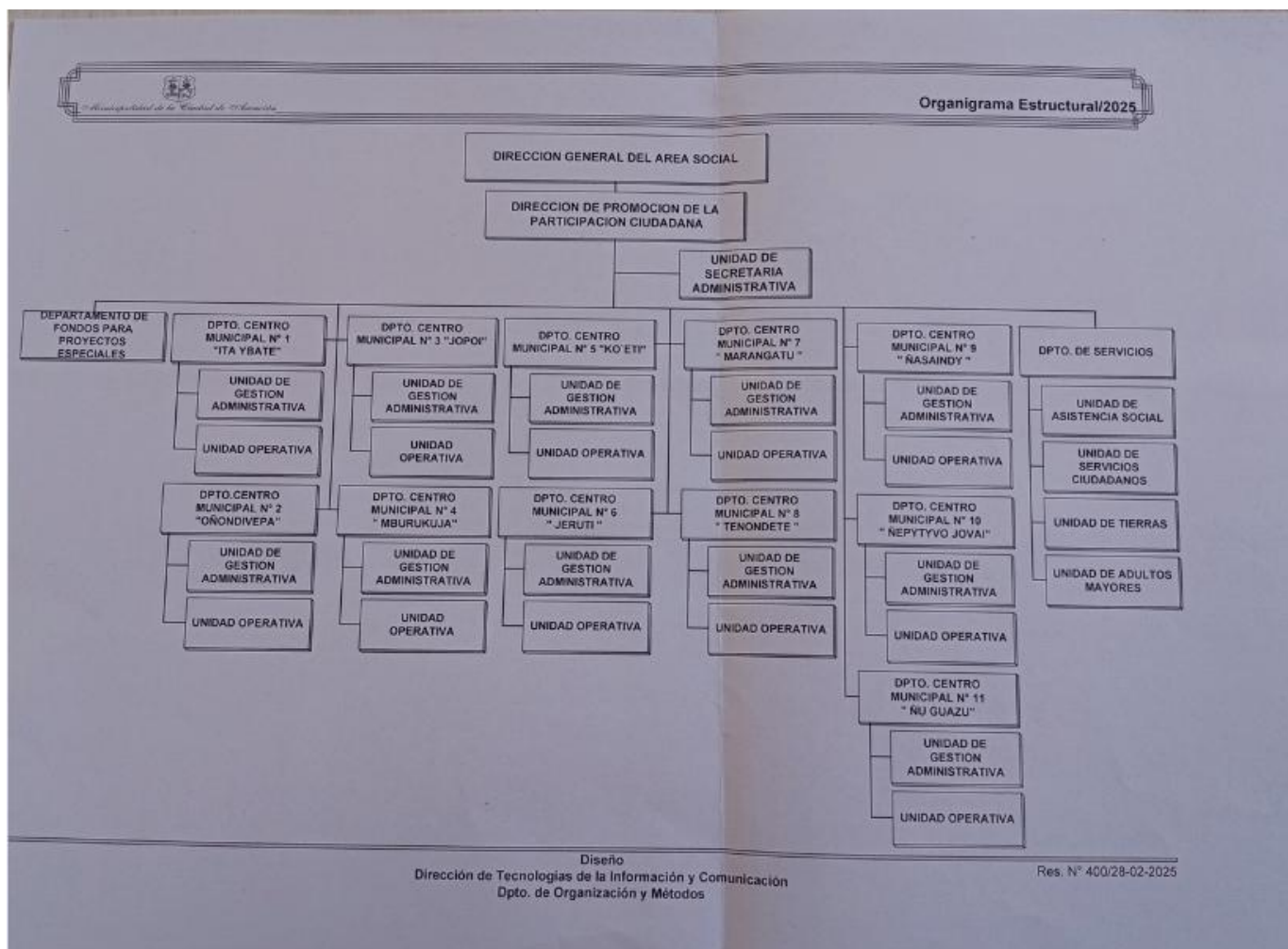
L (copy)

confianza u otros, especificar). No es necesario la identidad de los funcionarios, solamente datos en números.

Sin otra cuestión a tratar y a la espera de su retorno en la brevedad posible, me despido atentamente.


ADJUNTO ID N° 93153, FECHA LIMITE 04/07/2025, en espera de favorable despacho, me despido respetuosamente.

ANEXO L — ORGANIGRAMA 2025 DE LA DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN CIUDADANA DE ASUNCIÓN, PROPORCIONADO EN LA ENTREVISTA



ANEXO M — ORGANIGRAMA 2025 DE LA DIRECCIÓN DE DEFENSA AL CONSUMIDOR

DE ASUNCIÓN, PROPORCIONADO EN LA ENTREVISTA

 Municipalidad de la Ciudad de Asunción	Manual Administrativo de Organización y Funciones
	Dirección de Defensa al Consumidor

ORGANIGRAMA ES1TRUCTURAL

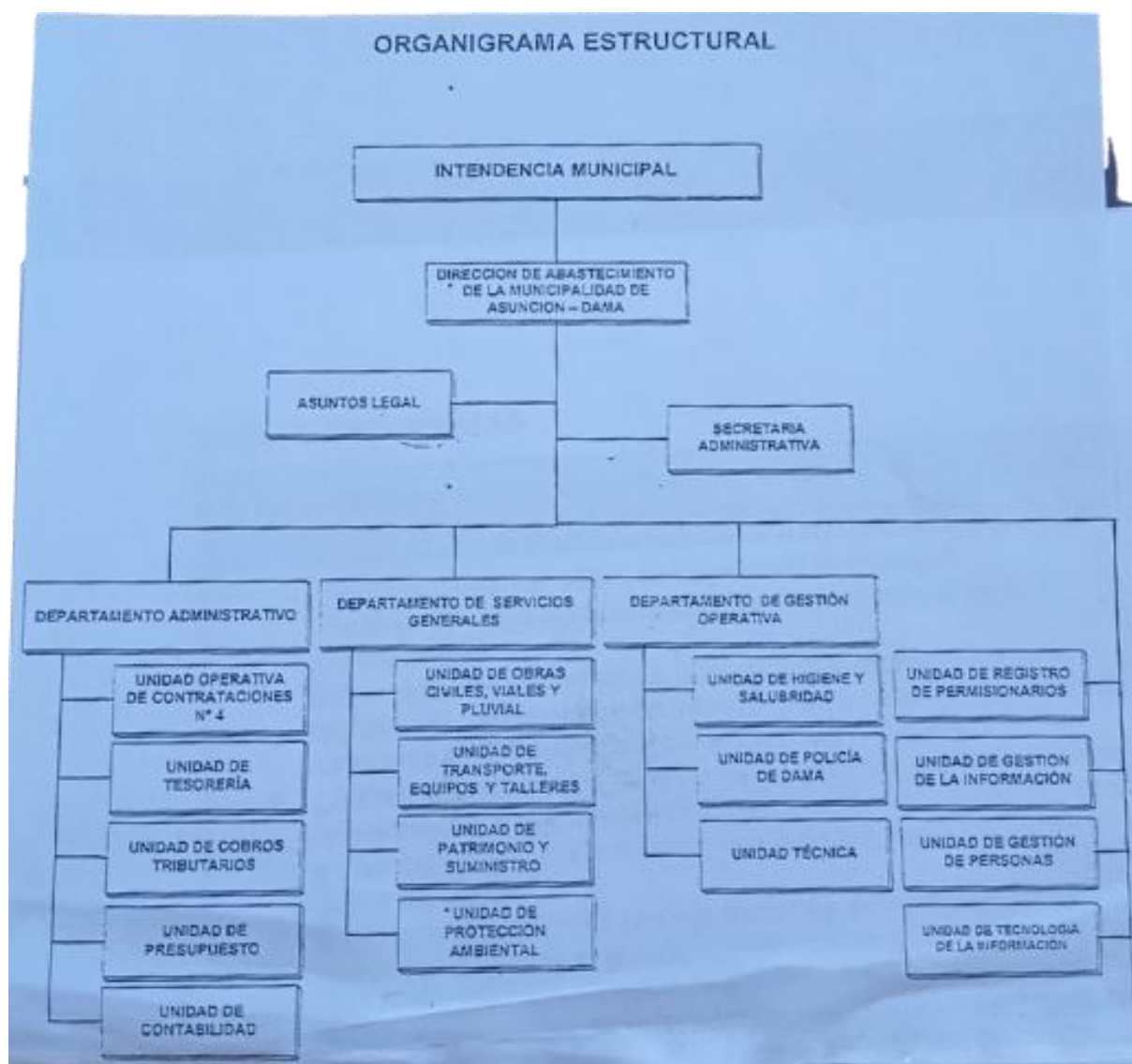


Dijina



Elaborado	Verificado	Aprobado	Año	Página
Dpto. de Organización y Métodos DTIC	Dirección de Defensa al Consumidor - DGAS	Intendente Municipal	2024	2/117

ANEXO N — ORGANIGRAMA 2025 DE LA DIRECCIÓN DE ABASTECIMIENTO MUNICIPAL DE ASUNCIÓN, PROPORCIONADO EN LA ENTREVISTA



ANEXO O — SOLICITUD Y RESPUESTA DE ENTREVISTA CON EL DIRECTOR DE EDUCACIÓN DE ENCARNACIÓN VÍA E-MAIL

SOLICITUD DE ENTREVISTA ANÓNIMA PARA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA



Foz de Iguazú, 03 de junio de 2025

Estimados, buenos días.

Entro en contacto para solicitar entrevista para pesquisa con representante de la institución municipal, para el día tentativo 06 de junio de 2025, conforme a la investigación *Capacidades Estatales y Políticas Públicas: un estudio de caso en los principales municipios de Paraguay*. Adjunto nota de solicitud y copia de CI de la firmante.

Muchas gracias,
Aguardo retorno.

Atentamente,

Diana Jazmín Britez Cohene.
Licenciada en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria — DRUSA
Estudiante de Maestría en el Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo — PPGPPD
Universidad Federal de la Integración Latinoamericana — UNILA

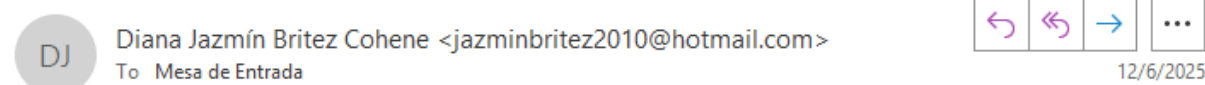
Señor
Luis Yd
INTENDENTE
MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN, PARAGUAY
Presente:

Me dirijo a usted para solicitar una entrevista anónima para pesquisa con representante de la institución municipal, específicamente con el Director de Educación de la Municipalidad de Encarnación. La misma sería para la fecha estimada 06 de junio, con posibilidad de reagendar de acuerdo a la disponibilidad del entrevistado.

El presente pedido atiende a la investigación sobre Capacidades Estatales y Políticas Públicas: un estudio de caso en los principales municipios de Paraguay, del Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo - PPGPPD, de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana - UNILA. El estudio tiene como objetivo identificar las capacidades estatales técnico-administrativas y político-relacionales existentes para la implementación de políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en los municipios de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación y determinar su interacción con políticas públicas municipales.

Sin otra cuestión a tratar, y a la espera de su retorno en la brevedad posible, me despido atentamente.

RE: SOLICITUD DE ENTREVISTA ANÓNIMA PARA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA



Lic. Diana Jazmín Britez Cohene
C.I. N° 4.395.764

From: Mesa de Entrada <mesadeentrada@encarnacion.gov.py>

Sent: jueves, 12 de junio de 2025 12:03

To: Diana Jazmín Britez Cohene <jazminbritez2010@hotmail.com>

Subject: Re: SOLICITUD DE ENTREVISTA ANÓNIMA PARA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA

Buenos dias, hemos recibido correctamente vuestro correo, le corresponde el Expediente Municipal N° 5840/2025. Atentamente Noelia Monges

ANEXO P — NOTA DE SOLICITUD DE ENTREVISTA RECIBIDA POR LA DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN DE CIUDAD DEL ESTE



UNIVERSIDAD FEDERAL DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA (UNILA)
 INSTITUTO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA, SOCIEDAD Y POLÍTICA
 PROGRAMA DE PÓS GRADUACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO (PPGPPD)

Ciudad del Este, 30 de enero de 2025

Lic. Lorenzo Insfrán
Director de Educación y Cultura
Municipalidad de Ciudad del Este, Paraguay

Me dirijo a usted para solicitar su consentimiento para la aplicación de entrevistas en la Dirección de Educación y Cultura de la Municipalidad de Ciudad del Este, a los funcionarios Lic. Lorenzo Insfrán (Director) y al funcionario Francisco Alcorta (Jefe de Deportes).

Esta solicitud atiende a la metodología de mi investigación de maestría, de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA) del Programa de Posgraduación en Políticas Públicas y Desarrollo (PPGPPD). La misma es sobre el tema de Capacidades Estatales y Políticas Públicas de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en los principales municipios de Paraguay.

El objetivo de la pesquisa es identificar y analizar las capacidades estatales existentes para la implementación de políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en los municipios de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, en un Paraguay descentralizado. Para tanto, la metodología envuelve aplicación de entrevistas a funcionarios públicos de los municipios en cuestión.

Como la Dirección de Educación y Cultura tiene su supervisión a varias dependencias educativas del municipio, que trabajan con la capacitación y formación en el área de la seguridad alimentaria, que promueven el emprendedurismo y acciones sociales en la cuestión de género y también la gestión educativa de niños y adolescentes que reciben alimentación escolar, se considera fundamental su participación en las entrevistas. Se destaca además la trayectoria de ambos funcionarios solicitados, pues será significativo el aporte que puedan brindar en cuanto a burocracia y acciones de acción social/comunitaria.

Cabe aclarar que los fines de las entrevistas son meramente académicos y que ninguna identidad será revelada.

Sin otra cuestión a tratar, siguen mis contactos para la coordinación de las entrevistas y para cualquier información adicional que requieran: E-mail: djb.cohene.2017@aluno.unila.edu.br
 WhatsApp: (0983) 459 395.

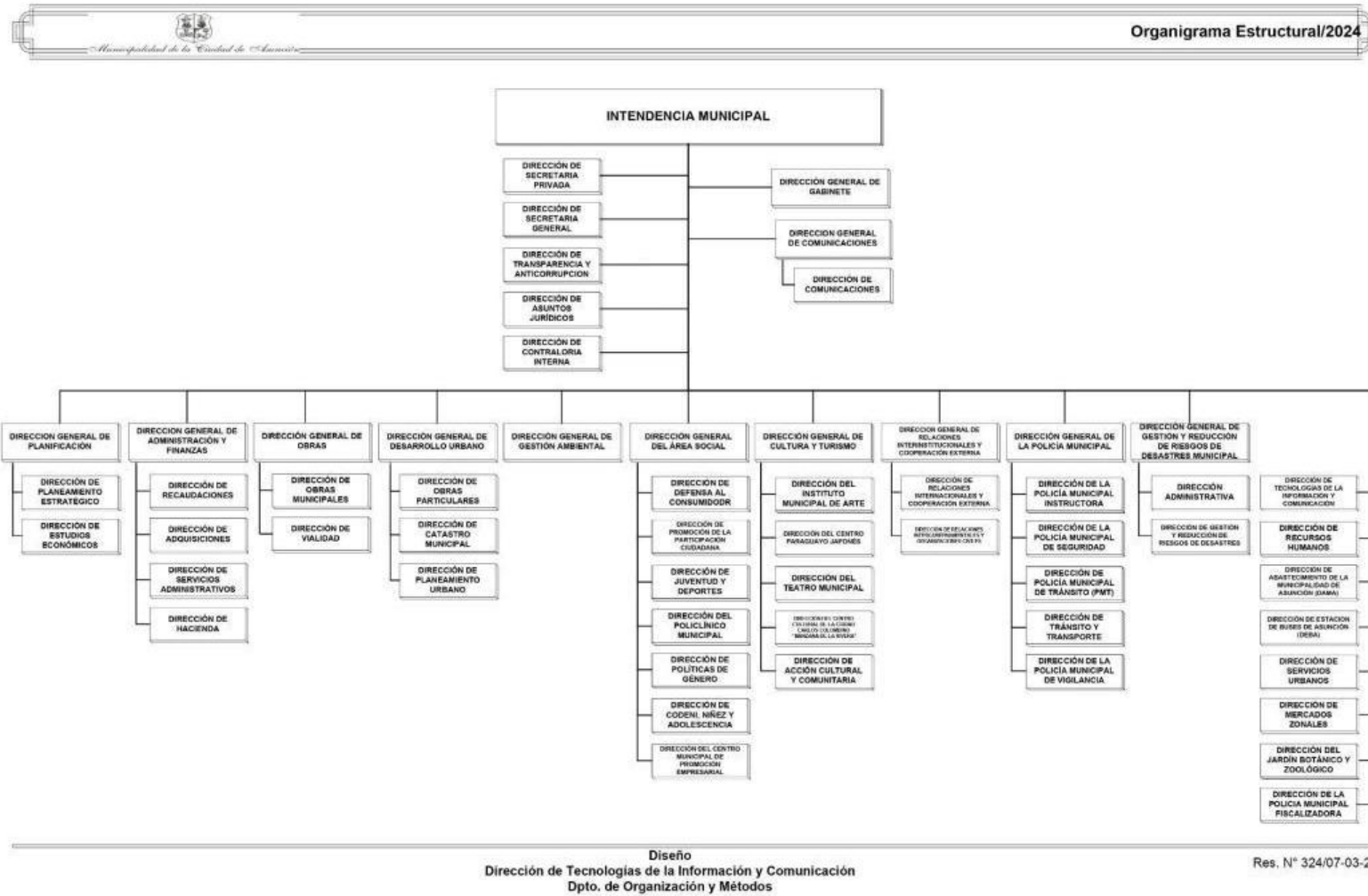
Muchas gracias, aguardo su retorno.

Atentamente.,

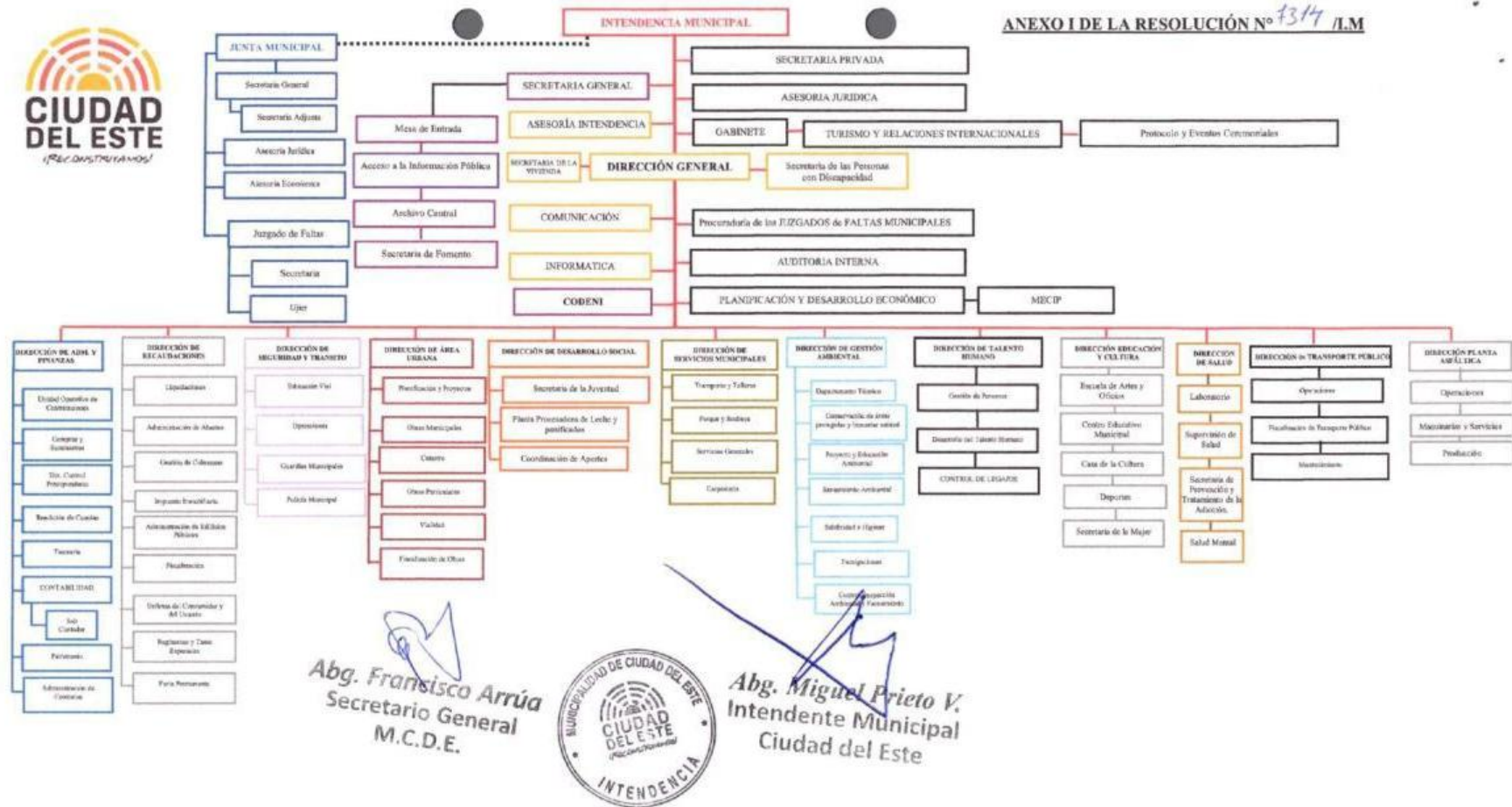
Diana Jazmín Brites Cohene
 Lic. Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria

RECIBIDO	
DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA	
POR:	<u>Jazmín Brites Cohene</u>
FECHA:	<u>30/01/25</u>
HORA:	<u>07:05</u>

ANEXO Q — ORGANIGRAMA MUNICIPAL DE ASUNCIÓN 2024



ANEXO S — ORGANIGRAMA MUNICIPAL DE CIUDAD DEL ESTE 2025



ANEXO T — ORGANIGRAMA 2025 DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL SUSTENTABLE DE ENCARNACIÓN

