

Capacidades estatales y desafíos de implementación de políticas de agricultura y abastecimiento alimentario en municipios de frontera (Argentina-Brasil-Paraguay)

State capacities and policy implementation challenges for agriculture and food supply in border municipalities (Argentina-Brazil-Paraguay)

Capacidades estatais e desafios de implementação de políticas para agricultura e abastecimento alimentar em municípios de fronteira (Argentina-Brasil-Paraguai)

Grupo temático 09 - Agenda, formulação e Implementação de Políticas Públicas

Maria Alejandra Nicolás, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)

Silvia Aparecida Zimmermann, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Bianca Scarpeline de Castro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Diana Jazmin Brites Cohene, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)

RESUMEN

Este artículo examina cómo las capacidades estatales municipales se relacionan con la implementación de políticas de agricultura y abastecimiento alimentario en contextos fronterizos. A partir de un estudio cualitativo comparado en cinco municipios localizados en la región trinacional entre Argentina, Brasil y Paraguay (Puerto Iguazú, Posadas, Foz do Iguaçu, Ciudad del Este y Encarnación), se analizan dimensiones técnico-administrativas de la capacidad estatal —recursos humanos, estabilidad contractual, estructuras organizacionales y mecanismos de coordinación— y los desafíos de implementación de políticas de agricultura y abastecimiento alimentario. La investigación combina análisis documental y entrevistas semiestructuradas realizadas entre 2023 y 2024 con gestores municipales, técnicos y actores vinculados a políticas alimentarias locales. Los resultados evidencian tres patrones diferenciados de implementación. En primer lugar, donde existe mayor estabilidad burocrática y profesionalización técnica, se observa mayor continuidad institucional y coordinación interna. En segundo lugar, en contextos con capacidad municipal limitada, pero con apoyo multinivel, la implementación depende de arreglos intergubernamentales compensatorios. En tercer lugar, en escenarios marcados por alta rotación de personal y fragmentación organizacional, la implementación se vuelve más vulnerable, especialmente cuando requiere coordinación intersectorial y estabilidad técnica. Además, la dinámica transfronteriza de circulación de alimentos, combinada con baja disponibilidad de información sistematizada y ausencia de coordinación trinacional, amplifica los desafíos de implementación. El artículo contribuye al debate sobre agenda e implementación de políticas públicas al discutir que la capacidad estatal municipal opera como condición estructural para la entrega de valor público en territorios complejos, destacando la relevancia de fortalecer burocracias locales y mecanismos de gobernanza multinivel para enfrentar la inseguridad alimentaria.

Palabras clave: capacidades estatales, implementación, políticas de agricultura y abastecimiento alimentario, región fronteriza.

ABSTRACT

This article examines how municipal bureaucratic capacities condition the implementation of agriculture and food supply policies in border contexts. Based on a comparative qualitative study in five municipalities located in the trinational region between Argentina, Brazil and Paraguay (Puerto Iguazú, Posadas, Foz do Iguaçu, Ciudad del Este and Encarnación), we analyze technical-administrative dimensions of state capacity —human resources, contractual stability, organizational structures and coordination mechanisms— and their impact on institutional continuity and the effectiveness of public action. The research combines documentary analysis and semi-structured interviews conducted between 2023 and 2024 with municipal managers, technicians and actors linked to local food

policies. The results show three differentiated patterns of implementation. First, where there is greater bureaucratic stability and technical professionalization, greater institutional continuity and internal coordination are observed. Second, in contexts with limited municipal capacity but multi-level support, implementation depends on compensatory intergovernmental arrangements. Third, in scenarios marked by high staff turnover and organizational fragmentation, implementation becomes more vulnerable, especially when it requires cross-sectoral coordination and technical stability. In addition, the cross-border dynamics of food circulation, combined with low availability of systematized information and absence of tri-national coordination, amplify implementation challenges. The article contributes to the debate on the agenda and implementation of public policies by demonstrating that municipal bureaucratic capacity operates as a structural condition for the delivery of public value in complex territories, highlighting the relevance of strengthening local bureaucracies and multilevel governance mechanisms to address food insecurity.

Keywords: state capacities, implementation, agriculture and food supply policies, border region.

RESUMO

Este artigo examina como as capacidades burocráticas municipais condicionam a implementação das políticas agrícolas e de abastecimento alimentar em contextos de fronteira. Com base em um estudo qualitativo comparativo em cinco municípios localizados na região trinacional entre Argentina, Brasil e Paraguai (Puerto Iguazú, Posadas, Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Encarnación) analisamos as dimensões técnico-administrativas da capacidade estatal — recursos humanos, estabilidade contratual, estruturas organizacionais e mecanismos de coordenação — e seu impacto na continuidade institucional e na eficácia da ação pública. A pesquisa combina análise documental e entrevistas semiestruturadas realizadas entre 2023 e 2024 com gestores municipais, técnicos e atores ligados às políticas alimentares locais. Os resultados mostram três padrões diferenciados de implementação. Primeiro, onde há maior estabilidade burocrática e profissionalização técnica, observa-se maior continuidade institucional e coordenação interna. Segundo, em contextos com capacidade municipal limitada, mas com suporte multinível, a implementação depende de arranjos intergovernamentais compensatórios. Terceiro, em cenários marcados por alta rotatividade de pessoal e fragmentação organizacional, a implementação se torna mais vulnerável, especialmente quando requer coordenação intersetorial e estabilidade técnica. Além disso, a dinâmica transfronteiriça da circulação de alimentos, combinada com a baixa disponibilidade de informações sistematizadas e a ausência de coordenação trinacional, amplificam os desafios de implementação. O artigo contribui para o debate sobre a agenda e implementação das políticas públicas ao demonstrar que a capacidade burocrática municipal opera como condição estrutural para a entrega de serviços público em territórios complexos, destacando a relevância do fortalecimento das burocracias locais e dos mecanismos de governança multinível para enfrentar a insegurança alimentar.

Palavras-chave: capacidades estatales, implementação, agricultura e políticas de abastecimento alimentar, região fronteiriça.

1. Introducción

El debate sobre las capacidades estatales en América Latina ha crecido considerablemente en los últimos años, sustentándose en análisis comparativos y reflexiones sobre el papel del Estado en la implementación de políticas públicas en salud, educación, vivienda y otras áreas sectoriales. Algunos de estos estudios entienden que las capacidades estatales son multidimensionales y pueden abordarse desde la capacidad fiscal, administrativa, infraestructura y la experiencia de la burocracia (O'Donnell *et al.*, 2015). Otros se centran en el institucionalismo histórico, con las instituciones de la administración

pública, el tipo de coalición de gobierno y las relaciones de producción que determinan la capacidad estatal en la región (Urteaga Quispe, 2017).

Sin embargo, pocos estudios abordan la capacidad del Estado para implementar políticas públicas orientadas a la agricultura y el abastecimiento alimentario y cómo dichas políticas son decisivas para combatir el hambre y la inseguridad alimentaria en esa región, con la excepción del trabajo pionero de Zimmermann, Grisa & Aranha (2024), quienes señalan que las capacidades estatales locales de tales políticas, en articulación con la sociedad civil, son fundamentales para la lucha contra el hambre y la construcción de mejores condiciones de vida.

En ese contexto, la implementación de políticas públicas con foco en agricultura familiar y abastecimiento alimentario en América Latina ha adquirido una renovada centralidad en la agenda pública frente a la persistencia de las desigualdades territoriales y de la inseguridad alimentaria que caracterizan la región (FAO *et al.*, 2023; CEPAL, 2023). Este panorama latinoamericano se combina con procesos de descentralización administrativa que han transferido una serie de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, especialmente a las municipalidades, sin que por otro lado se hayan fortalecido sus capacidades estatales ni se hayan reducido las asimetrías territoriales que ya existían (Souza, 2004; Grin, Demarco & Abrucio, 2021).

En ese panorama de modelo multinivel de gobernanza pública, en que las competencias y atribuciones fiscales se distribuyen entre niveles territoriales, la eficacia de las políticas públicas depende en parte de la coordinación y cooperación entre actores e instituciones (Hooghe & Marks, 2003). En ese escenario, el nivel municipal desempeña un papel relevante en la ejecución de políticas vinculadas a la producción, abastecimiento y comercialización de alimentos. Sin embargo, la brecha entre el diseño y ejecución efectiva de ese tipo de políticas persiste como una cuestión central en el análisis de la implementación, especialmente en contextos subnacionales caracterizados por capacidades estatales heterogéneas (Bichir, 2020).

El proceso de implementación de políticas públicas requiere una serie de capacidades estatales a disposición que envuelven factores analíticos, operativos y políticos articulados en diferentes niveles institucionales (Wu *et al.*, 2015). Los burócratas de calle ejercen márgenes de discrecionalidad que inciden directamente en el proceso de implementación y en los resultados de las políticas públicas (Lipsky, 2010). En este sentido, la capacidad burocrática municipal —expresada en la disponibilidad de recursos humanos calificados, estabilidad contractual, estructuras organizacionales y mecanismos de coordinación— constituye un conjunto de factores relevantes para comprender las variaciones en la implementación de políticas.

Este artículo se centra en el debate de las capacidades estatales municipales en la implementación de políticas públicas dirigidas a la agricultura y el abastecimiento alimentario. El objetivo general es examinar en qué medida se encuentran presentes o ausentes una serie de capacidades referidas a recursos humanos, regímenes de contratación, estructura organizacional y mecanismos de coordinación en la implementación de dichas políticas en contextos fronterizos. De esa forma, el objeto de estudio son las capacidades estatales de cinco municipios ubicados en la región transfronteriza entre Argentina, Brasil y Paraguay, incluyendo la Triple Frontera (Puerto Iguazú, Argentina; Foz do Iguaçu, Brasil y Ciudad del Este, Paraguay), además de la frontera entre Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay.

Este trabajo adopta un abordaje cualitativo, exploratorio y comparado, utilizando análisis documental y entrevistas semiestructuradas con actores claves de las municipalidades analizadas. Entre 2023 y 2024 se llevaron a cabo veintiuna entrevistas en profundidad con gestores públicos — administradores, secretarios municipales, directores y técnicos agrónomos— de los municipios de Foz do Iguaçu, Ciudad

del Este, Puerto Iguazú, Posadas y Encarnación. En los casos de Posadas y Encarnación, el trabajo de campo incluyó, además, entrevistas con agricultores y con integrantes del equipo del Ministerio de Agricultura Familiar de la Provincia de Misiones.

Las entrevistas fueron transcritas y analizadas a través de categorías derivadas de las dimensiones técnico-administrativas de la capacidad estatal, con especial atención en las capacidades burocráticas relacionadas con estabilidad contractual, recursos humanos, estructura organizacional y mecanismos de coordinación interinstitucional. No se realizó un análisis de contenido formal, sino una lectura interpretativa orientada por el marco teórico utilizado, buscando identificar regularidades y variaciones entre los municipios estudiados. De esa forma, las entrevistas constituyeron insumo empírico central para la construcción de la sección de resultados y para el análisis comparado de las capacidades estatales municipales en contextos fronterizos.

Se espera que el artículo contribuya al debate sobre implementación de políticas públicas en América Latina al evidenciar que la capacidad burocrática municipal no constituye únicamente un *stock* institucional, sino una condición estructural que habilita —o limita— la entrega de valor público en territorios complejos. Asimismo, se busca que aporte una perspectiva comparada trinacional que permita comprender cómo las distintas configuraciones institucionales y grados de profesionalización administrativa se reflejan en los patrones de implementación observados en áreas de frontera.

El texto se organiza en cuatro secciones. En primer lugar, se presenta el marco teórico sobre implementación y capacidad estatal. A continuación, se describen brevemente los contextos institucionales nacionales relevantes para el análisis. En cuarto lugar, se analizan los resultados empíricos en torno a las capacidades burocráticas y los desafíos de implementación identificados en los municipios estudiados. Finalmente, se presentan las consideraciones finales y las implicaciones del estudio.

2. Implementación de políticas públicas y capacidades estatales

La investigación sobre la implementación de políticas públicas se basa en la observación de que la formulación no asegura su ejecución efectiva. En obra seminal sobre la ejecución de un programa federal en Estados Unidos, Pressman y Wildavsky (1984) evidenciaron que la diversidad de decisiones, actores y niveles administrativos introduce incertidumbre y complejidad en la efectividad de los objetivos gubernamentales en acciones tangibles. Desde una perspectiva *top-down*, el análisis se centra en la coherencia entre el diseño institucional y su implementación, evaluando en qué medida los resultados observados se alinean con los objetivos inicialmente establecidos.

La literatura posterior puso en duda que la implementación pudiera reducirse a una fase de ejecución técnica. El abordaje *bottom-up*, desde la obra seminal de Lipsky (2010), destaca el papel de los burócratas de nivel de calle, quienes, en su día a día, interactúan con los usuarios y ejercen márgenes de discrecionalidad. Estos actores no solo implementan políticas, sino que interpretan, adaptan y, en muchos casos, redefinen la política pública en respuesta de restricciones organizacionales, escasez de recursos y presiones contextuales. Así, la implementación se entiende como un proceso dinámico y localizado, donde las decisiones tomadas en el nivel local impactan en los resultados de la política pública.

ARTIGO

En América Latina y, específicamente, en Brasil, la literatura ha avanzado en trascender la dicotomía entre enfoques *top-down* y *bottom-up*. Como indica Bichir (2020), los estudios contemporáneos han dejado atrás la perspectiva de la “fracassomanía” —centrada en explicar la distancia entre diseño y ejecución como evidencia de falla— para entender la implementación como una fase inherentemente transformadora de las políticas públicas. De esa forma, la implementación implica interacciones verticales multinivel y horizontales multisectoriales entre sectores, agencias y actores sociales, configurando un proceso político-administrativo complejo.

Esa discusión resulta relevante en sistemas descentralizados, donde la distinción entre formulación nacional e implementación subnacional es destacada (Arretche, 2012). La literatura sobre federalismo y coordinación intergubernamental ha mostrado que la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales genera desafíos de articulación institucional, cooperación vertical y capacidad de ejecución (Souza, 2018). Por lo tanto, la implementación no puede entenderse al margen de las condiciones organizacionales y burocráticas existentes en los territorios donde las políticas se implementan.

En este debate, la noción de capacidad estatal ha adquirido centralidad como una dimensión en el estudio de la implementación de políticas públicas. Inicialmente vinculada a la capacidad del Estado para movilizar recursos y ejercer autoridad, la literatura contemporánea ha ampliado el concepto para incluir dimensiones técnico-administrativas y político-relacionales (Pires & Gomide, 2016). Desde esta perspectiva, la capacidad estatal no se limita al control coercitivo o fiscal, sino que involucra la disponibilidad de recursos humanos calificados, estructuras organizacionales consolidadas, instrumentos de política adecuados y mecanismos de articulación interinstitucional.

Diversos autores han subrayado el carácter multidimensional del concepto. Cingolani (2013) identifica dimensiones coercitivas, fiscales, administrativas, relacionales y políticas, entre otras. Wu, Ramesh & Howlett (2015) proponen distinguir entre capacidades analíticas, operativas y políticas, distribuidas en niveles individuales, organizacionales y sistémicos. En el ámbito municipal, Grin, Demarco & Abrucio (2021) definen la capacidad estatal como el conjunto de recursos y habilidades administrativas, técnicas, políticas e institucionales que permiten a los gobiernos locales alcanzar sus objetivos y superar restricciones estructurales.

En el contexto brasileño, estudios empíricos han demostrado que burocracias profesionalizadas, con estabilidad laboral, autonomía relativa y mecanismos de coordinación, tienden a presentar mejores resultados en la implementación de políticas (Gomide, Machado & Lins, 2022). Asimismo, la articulación entre capacidades técnico-administrativas y capacidades político-relacionales favorece la innovación y la eficacia en la acción pública (Pires & Gomide, 2016). Por el contrario, la alta rotación de funcionarios, la precariedad contractual y la fragmentación organizacional limitan la continuidad de las políticas y reducen su alcance territorial.

En este sentido, la capacidad burocrática municipal se configura como un elemento clave para comprender la implementación. Más que un *stock* institucional estático, constituye un conjunto de condiciones que posibilitan —o restringen— la coordinación entre actores, la acumulación de aprendizaje organizacional y la estabilidad en la ejecución de programas. La relación entre capacidad

burocrática y resultados no es mecánica ni lineal, pero la evidencia sugiere que la ausencia de capacidades mínimas compromete la efectividad de la acción pública y amplifica las desigualdades territoriales.

En municipalidades de frontera, como este estudio aborda, la complejidad se intensifica. La circulación transnacional de bienes, la coexistencia de marcos regulatorios distintos y la ausencia de mecanismos institucionalizados de coordinación trinacional introducen desafíos adicionales para la implementación de políticas vinculadas a la agricultura y al abastecimiento alimentario (Zimmermann & Wesz Junior, 2023). En estos contextos, la capacidad burocrática municipal no solo condiciona la ejecución interna de las políticas, sino también la posibilidad de articularse con otras jurisdicciones y de gestionar dinámicas económicas y sociales que exceden el ámbito estrictamente local.

3. Municipalidades y burocracia en Argentina, Brasil y Paraguay

Argentina, Brasil y Paraguay presentan configuraciones institucionales diversas que impactan la organización municipal y las capacidades estatales disponibles para la implementación de políticas públicas. Paraguay se configura como un Estado unitario con autonomía subnacional limitada, Brasil y Argentina adoptan estructuras federativas, en las cuales estados y provincias poseen autonomía política y administrativa constitucionalmente garantizada (Arretche, 2012; Sili & Rodríguez, 2017). Sin embargo, en los tres países la descentralización ha implicado la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales sin que necesariamente se haya producido un fortalecimiento equivalente de sus capacidades administrativas (Souza, 2018; Grin, Demarco & Abrucio, 2021).

Las diferencias en los regímenes de reclutamiento burocrático constituyen un elemento central para comprender las variaciones observadas en la implementación. En Brasil, el acceso al empleo público municipal se encuentra predominantemente regulado por concursos públicos, coexistiendo con cargos de confianza y contratos temporales (Brasil, 1988; Souza, 2022). Este modelo tiende a generar mayor estabilidad y profesionalización, aunque con desigualdades territoriales significativas (Gomide, Machado & Lins, 2022).

En Argentina, en cambio, coexisten distintos regímenes de contratación —planta permanente, planta transitoria y contratos temporales— configurando un sistema más heterogéneo y fragmentado, resultado de procesos de descentralización administrativa ocurridos en las décadas de 1970 y 1990 (Fernández & González, 2020; Solano *et al.*, 2022). Aproximadamente el 80% del empleo público se concentra en provincias y municipios, lo que amplifica las disparidades en condiciones laborales y niveles de coordinación intergubernamental.

La administración pública municipal paraguaya presenta niveles elevados de contratación temporal y menor institucionalización burocrática, con persistencia de prácticas de reclutamiento vinculadas a dinámicas político-partidarias (Polga-Hecimovich, 2019). La Ley Orgánica Municipal N.º 3966/2010 establece lineamientos formales para la estructura y funcionamiento de los gobiernos locales; no obstante, en la práctica se observan variaciones significativas en la organización administrativa y en los niveles de transparencia institucional. Estudios recientes sobre las políticas de soberanía y seguridad

ARTIGO

alimentaria en Ciudad del Este muestran que las competencias vinculadas a agricultura y abastecimiento se encuentran dispersas en distintas direcciones municipales, lo que refuerza dinámicas de fragmentación organizacional y dependencia de ciclos políticos locales (Cohene & Zimmermann, 2023).

Estas diferencias estructurales se reflejan en los municipios analizados, conforme la figura 1. Foz do Iguaçu (Brasil), con aproximadamente 260 mil habitantes, presenta un elevado porcentaje de funcionarios concursados y un nivel significativo de calificación formal de su burocracia municipal (Munic, 2018). En contraste, en Puerto Iguazú (Argentina) y en los municipios paraguayos —Ciudad del Este y Encarnación— predominan contratos temporales y mayores niveles de rotación, lo que limita la acumulación de memoria institucional y la continuidad administrativa. Posadas (Argentina), por su parte, exhibe una estructura administrativa de mayor escala, aunque inserta en un sistema provincial altamente descentralizado.

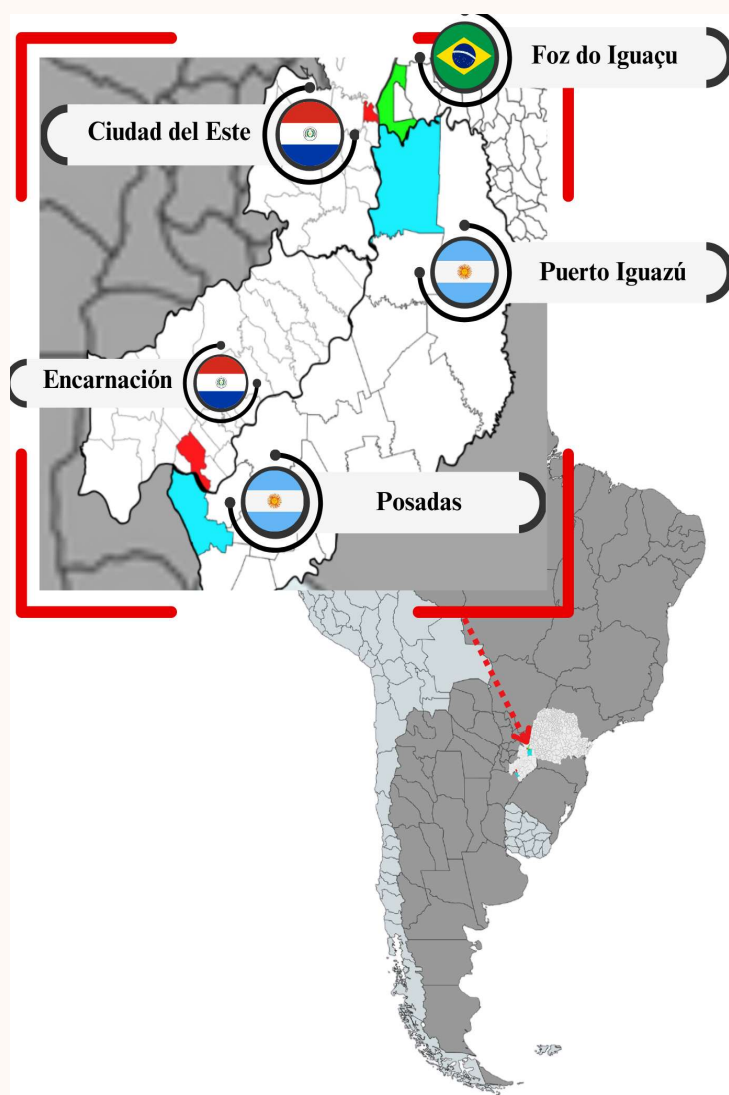


Figura 1. Localización de los municipios estudiados en el trabajo de campo.
Fuente: elaboración propia, 2026.

En conjunto, el contexto institucional evidencia tres dimensiones relevantes para el análisis de la implementación y las capacidades estatales: i) el grado de autonomía subnacional; ii) el régimen de reclutamiento y estabilidad del empleo público; y iii) los niveles de coordinación intergubernamental. Estas dimensiones configuran aspectos diferenciados de capacidad burocrática en los municipios de frontera, impactando la implementación de políticas vinculadas a la agricultura y el abastecimiento alimentario. La sección siguiente profundiza el análisis empírico de dichas capacidades en el nivel municipal.

4. Capacidades estatales y dinámicas de implementación en las municipalidades fronterizas

Los municipios analizados presentan diferencias significativas en la configuración de sus equipos técnicos y en los regímenes de contratación, lo que impacta directamente en la continuidad y estabilidad de las políticas vinculadas a la agricultura y al abastecimiento alimentario. Foz do Iguaçu constituye el caso con mayor institucionalización formal. El municipio cuenta con una estructura específica para el área agropecuaria y un elevado porcentaje de funcionarios concursados, lo que favorece la estabilidad laboral y la acumulación de conocimiento técnico. La presencia de profesionales especializados —como veterinarios, ingenieros agrónomos y técnicos agrícolas— contribuye a la implementación de instrumentos como el Servicio de Inspección Municipal y a la articulación con niveles estatal y federal.

En contraste, en Puerto Iguazú, Ciudad del Este y Encarnación predomina la contratación temporal y una alta rotación de personal. En Puerto Iguazú, entre 60% y 70% de los vínculos laborales son temporales, situación que limita la consolidación de memoria institucional. En los municipios paraguayos, la predominancia de contratos renovables y la ausencia de concursos regulares generan inestabilidad administrativa y dependencia de ciclos políticos locales. La evidencia sugiere que la estabilidad del empleo público y la profesionalización técnica influyen en la capacidad de continuidad de las políticas. Sin embargo, también se observan tensiones: en Foz do Iguaçu, procesos recientes de reestructuración administrativa indican que las capacidades burocráticas no son permanentes, sino susceptibles de erosión institucional.

Más allá de la cantidad de funcionarios, las diferencias organizacionales revelan patrones distintos de coordinación. En Brasil, la existencia de una secretaría específica permitió mayor claridad de responsabilidades y coordinación interna. No obstante, la integración posterior del área agropecuaria a una secretaría más amplia sugiere una posible pérdida de centralidad política del tema. En los municipios argentinos, la ausencia de una estructura municipal específica para agricultura es compensada parcialmente por la actuación del Ministerio de Agricultura Familiar de la Provincia de Misiones, que cumple un rol coordinador y de capacitación técnica. Este arreglo multinivel mitiga parcialmente las limitaciones municipales, aunque no elimina la dependencia provincial.

En Paraguay, la dispersión de competencias en distintas direcciones genera fragmentación organizacional. La transversalidad del tema alimentario exige mecanismos de coordinación intersectorial que, según las entrevistas, resultan débiles debido a la rotación de funcionarios y a la falta de infraestructura administrativa adecuada. Los resultados muestran que la capacidad organizacional no

depende únicamente del número de empleados, sino de la existencia de estructuras claras, estabilidad institucional y mecanismos formales de coordinación.

La localización fronteriza introduce desafíos adicionales a la implementación. Los municipios analizados están atravesados por flujos transnacionales de alimentos que operan parcialmente al margen de la regulación estatal. La ausencia de mecanismos trinacionales de coordinación sanitaria y comercial limita la capacidad de control y planificación. Los entrevistados señalaron la inexistencia de datos sistemáticos sobre dichos flujos, lo que dificulta la toma de decisiones basada en evidencia.

En este contexto, la baja capacidad burocrática no solo restringe la ejecución interna de políticas, sino también la posibilidad de cooperación intermunicipal y transfronteriza. La combinación entre inestabilidad laboral, fragmentación organizacional y ausencia de coordinación internacional amplifica los obstáculos de implementación en estos territorios. Los resultados permiten identificar tres patrones diferenciados de implementación en los municipios analizados, conforme el cuadro 1 a seguir:

Configuración de capacidades	Características institucionales	Patrón de implementación observado
Foz do Iguaçu (Brasil): Alta estabilidad y profesionalización	Predominancia de empleados permanentes; estructura administrativa específica; mayor especialización técnica	Mayor continuidad institucional; coordinación interna más consistente; implementación más estructurada
Misiones y Puerto Iguazú (Argentina): Capacidad municipal limitada con apoyo multinivel	Estructura municipal fragmentada; fuerte intervención provincial; articulación vertical compensatoria	Implementación dependiente de coordinación intergubernamental; menor autonomía municipal
Ciudad del Este u Encarnación (Paraguay): Alta rotación y fragmentación organizacional	Predominancia de contratos temporales; débil institucionalización; baja infraestructura	Implementación vulnerable; dificultades de coordinación intersectorial; menor estabilidad programática

Cuadro 1. Patrones de implementación según configuración de capacidades burocráticas
Fuente: elaboración propia, 2026.

Donde existe mayor estabilidad burocrática y profesionalización técnica —como en Foz do Iguaçu— se observa mayor continuidad institucional y capacidad de coordinación interna. Ello se alinea con la literatura que vincula burocracias profesionalizadas con mejores resultados de implementación (Gomide, Machado & Lins, 2022). Por otro lado, en contextos donde la estructura municipal es limitada, pero existe apoyo multinivel —como en Misiones (Argentina)— la implementación depende de configuraciones intergubernamentales compensatorias. Este patrón confirma la importancia de la coordinación vertical en sistemas descentralizados (Souza, 2018). A su vez, en escenarios caracterizados por alta rotación de personal y fragmentación organizacional —como en los municipios paraguayos— la implementación presenta mayor vulnerabilidad, especialmente cuando requiere articulación intersectorial y estabilidad técnica.

En los tres casos, la evidencia refuerza el argumento de que la capacidad burocrática constituye una variable explicativa central de la implementación. La estabilidad contractual favorece la continuidad; la claridad organizacional facilita la coordinación; y la profesionalización técnica mejora la ejecución. En contextos multinivel y transfronterizos, estas capacidades adquieren relevancia adicional. La ausencia de mecanismos institucionalizados de cooperación trinacional limita la posibilidad de generar valor público en términos de seguridad alimentaria, regulación sanitaria y fortalecimiento de cadenas productivas locales. En síntesis, la implementación efectiva de políticas de agricultura y abastecimiento alimentario en municipios fronterizos depende no solo de marcos normativos o recursos financieros, sino de la configuración concreta de las capacidades burocráticas locales y de su articulación en sistemas de gobernanza multinivel.

Consideraciones finales

El análisis comparado de los cinco municipios fronterizos permitió identificar que la capacidad burocrática constituye una variable central para comprender las variaciones en la implementación de políticas de agricultura y abastecimiento alimentario. Los hallazgos muestran que la estabilidad del empleo público, la profesionalización técnica y la existencia de estructuras organizacionales claras inciden directamente en la continuidad institucional, la coordinación intersectorial y la efectividad de las políticas implementadas.

En los casos donde predominan vínculos laborales permanentes y mayor especialización técnica, como en Foz do Iguaçu, se observa mayor capacidad de articulación interna y de ejecución de instrumentos regulatorios y productivos. En contextos donde la estructura municipal es limitada, pero existe apoyo multinivel, como en Misiones (Argentina), la implementación depende de configuraciones intergubernamentales compensatorias que atenúan parcialmente las debilidades locales. Por otro lado, en escenarios caracterizados por alta rotación de personal, fragmentación organizacional y precariedad contractual —como en los municipios paraguayos— la implementación presenta mayor vulnerabilidad, especialmente cuando requiere coordinación transversal y continuidad técnica.

De este modo, el estudio se alinea a la literatura que vincula burocracias profesionalizadas con mejores resultados de implementación (Gomide, Machado & Lins, 2022), al tiempo que evidencia que la capacidad estatal no debe entenderse como un atributo estático, sino como un conjunto de recursos dinámicos que pueden fortalecerse o erosionarse a lo largo del tiempo. Procesos de reestructuración administrativa, jubilaciones no reemplazadas, cambios de prioridad política o expansión de contratos temporales pueden afectar significativamente la continuidad de las políticas. En este sentido, las

ARTIGO

capacidades burocráticas funcionan como “*stocks* institucionales” que requieren activación, mantenimiento e inversión constante para sostener su efectividad (Gomide, 2021).

Un hallazgo transversal relevante se refiere a la limitada disponibilidad de datos sistematizados sobre el personal municipal y sobre los flujos transnacionales de alimentos en las zonas de frontera. La ausencia de información transparente compromete la planificación, el monitoreo y la evaluación de políticas, debilitando los mecanismos de *accountability* y reduciendo la posibilidad de tomar decisiones basadas en evidencia. Esta limitación institucional adquiere particular relevancia en contextos fronterizos, donde la circulación informal de alimentos y la superposición de marcos regulatorios nacionales exigen mayor coordinación y capacidad técnica.

En términos más amplios, la investigación contribuye al debate sobre implementación al mostrar que, en territorios multinivel y transfronterizos, la capacidad burocrática local no solo condiciona la ejecución interna de políticas, sino también la posibilidad de generar cooperación intermunicipal y coordinación intergubernamental. La entrega de valor público en materia de seguridad alimentaria, regulación sanitaria y fortalecimiento productivo depende, en gran medida, de la configuración concreta de las capacidades municipales.

De esta forma, el estudio abre una agenda de investigación futura orientada a examinar otras dimensiones de la capacidad estatal —fiscal, relacional o política— y su interacción con las capacidades burocráticas en contextos de frontera. Asimismo, resulta pertinente analizar la relación entre la vocación económica de los municipios, sus prioridades políticas y el peso relativo de la agricultura en sus agendas públicas. Las ciudades estudiadas, aun cuando no concentran grandes contingentes de productores rurales, reúnen poblaciones vulnerables afectadas por la inseguridad alimentaria, lo que refuerza la importancia de fortalecer capacidades locales para enfrentar estos desafíos.

Declaración sobre el uso de inteligencia artificial: Durante el proceso de redacción y revisión del manuscrito se utilizó la herramienta ChatGPT (OpenAI) como apoyo para la organización textual y la revisión lingüística. No se empleó para la generación de datos empíricos, análisis sustantivo ni elaboración de resultados. El contenido final es responsabilidad exclusiva de las autoras.

Agradecimientos

Este estudio fue realizado con Apoyo de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), Programa de Desenvolvimento da Pós-Graduação (PDPG) – Pós-Doutorado – Estratégico Apoio aos Programas de Pós-Graduação Emergentes e em Consolidação PDPG – Pós-Doutorado Estratégico - EDITAL N° 16/2022.*

Referencias

- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. FGV Editora; Editora Fiocruz.
- Bichir, R. (2020). Para além da “fracassomania”: Os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. En J. Mello, V. Mendes Ribeiro, G. Lotta, A. Bonamino & C. Paes de Carvalho (Orgs.), *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução das desigualdades* (pp. 15–38). Ipea.

Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. (n.º. 53, *Working papers*). Maastricht: UNU-MERIT.

Cohene, D., & Zimmermann, S. A. (2023). Las políticas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en Ciudad del Este, Paraguay. En S. Zimmermann & V. J. Wesz Júnior (Orgs.), *Sistemas alimentares na Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai*. Paco Editorial.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2023*. CEPAL.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO. (2023). *The state of food security and nutrition in the world 2023: Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum*. FAO.

Fernández, A. L., & González, M. L. (2020). Empleo público en Argentina: características y cambios en su composición y formas de contratación entre 2003 y 2018. *Sociología del Trabajo-Estudios Culturales-Narrativas Sociológicas y Literarias*, 35(21), 545-571.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.

Gomide, A. D. Á., Machado, R. A., & Lins, R. D. S. (2022). A variação de capacidades burocráticas na administração pública federal brasileira: uma análise com dados de survey. *Organizações & Sociedade*, 29, 217-247.

Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (2021). *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Editora da UFRGS/CEGOV.

Lipsky, M. (2019). *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: ENAP.

Munic (2021). Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Foz do Iguaçu, 2021. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/pesquisa/1/74454?ano=2021>

O'Donnell, G., Cárdenas, M., Mann, M., Ziblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., ... Rockman, B. A. (2015). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF.

Paraguay. (2010). Ley Orgánica Municipal N.º 3966/2010.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 121-143

Polga-Hecimovich, J. (2019). Bureaucracy in Latin America. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

ARTIGO

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (3rd ed.). University of California Press.

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

Solano, M., González Chmielewski, D., Peralta, A., & Kaczmarczyk, E. (2022). *¿De qué hablamos (realmente) cuando hablamos de empleo público?* Buenos Aires: CIPPEC.

Souza, C. (2018). Coordenação de políticas públicas. Enap.

Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 105–121.

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171.

Zimmermann, S. A., Grisa, C. & Aranha, A.(2024). Políticas alimentares e as capacidades estatais em capitais metropolitanas brasileiras. *Confins* [on-line], 63.

Zimmermann & Wesz Junior, V.J. (Orgs)(2023). *Sistemas alimentares na tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai*. 1. ed. - Jundiaí [SP]: Paco. Disponível em: <https://editorialpaco.com.br/ebook/gratis/9788546222612.pdf> p.15-23