



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y Económico-
Administrativas**

**Evaluación de políticas públicas en materia de desarrollo económico y su
impacto en el desarrollo local de Luque, Paraguay.
Periodo 2010-2015**

**Tesis para obtener el
grado de:**

Maestra en Economía del Sector Público

Presenta:

Ramona Enmanuela Centeno Roa

Comité de Tesis

Directora:

Dra. Crucita Ken Rodríguez

Asesores:

Mtro. Manuel Israel Alamilla Ceballos

Mtro. Rolando Mario Méndez Navarro

Mtro. Gonzalo Abelardo Herrera Castilla

Prof. Econ. Oscar Barrios Leiva

Chetumal, Quintana Roo, Junio, 2017





UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económico-Administrativas

**Evaluación de políticas públicas en materia de desarrollo económico y su
impacto en el desarrollo local de Luque, Paraguay.
Periodo 2010-2015**

Presenta:

Ramona Enmanuela Centeno Roa

**Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de tesis del programa de
maestría y aprobada como requisito para obtener el grado de:**

Maestra en Economía del Sector Público

Comité de Tesis

Directora

Dra. Crucita Ken Rodríguez

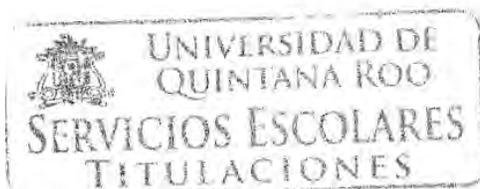
Asesores:

Mtro. Manuel Israel Alamilla Ceballos

Mtro. Rolando Mario Méndez Navarro

Mtro. Gonzalo Abelardo Herrera Castilla

Prof. Econ. Oscar Barrios Leiva



***"El político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las
próximas generaciones y no en las próximas elecciones".***

Winston Churchill

AGRADECIMIENTOS

A Ramona y César Centeno, mis padres, por su amor y apoyo en cada paso de mi vida.

A Sergio Benítez, por su incondicional apoyo y paciencia, por acompañarme en éste camino, a Daniel, Augusto y Enrique, quienes ahora son parte de mi familia.

A Pablo, Aarón, Shukry, Tamara y Kevin Centeno, mis hermanos, por los buenos tiempos, por Paulo y Soely Centeno, mis sobrinos, y a los que vendrán.

A los miembros de mi familia, abuelos, tios, primos, y sobrinos, sería muy difícil mencionarlos a todos, gracias a cada uno de ustedes, por las palabras de aliento.

A la Dra. Crucita Ken Rodríguez, mi tutora de tesis, por su aporte, por comprender la esencia y aspiración de este trabajo.

Al Mtro. Mtro. Manuel Alamilla Ceballos, Mtro. Rolando Méndez Navarro, Mtro. Gonzalo Herrera Castilla y el Prof. Econ. Oscar Barrios Leiva, mis asesores de tesis, por sus comentarios, sugerencias y correcciones a este trabajo.

A la Universidad de Quintana Roo y a la División de Ciencias Sociales y Económico-Administrativas, por abrirme las puertas a ésta entrañable casa de estudios.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México), por su apoyo a la investigación.

A la Universidad Nacional de Asunción y a la Facultad de Ciencias Económicas, por permitirme realizar la estancia de investigación para documentar este trabajo.

A la familia De la Cruz - Portelli, Fisher - Santacruz, amigos entrañables, hicieron que mi estancia en Quintana Roo, sea en familia.

A Laura Zunini, Laura González, Rubén Baéz, Dolly Blanco, Luis García, Melissa Sánchez, Cinthia Martínez, mis amigos de la vida, por su apoyo en los momentos decisivos.

A Adrián Tun González, por su amistad y tiempo, por las extensas reuniones de estudios y congresos compartidos, gracias.

A Judith Cornelio, Abril Domínguez, Fanny Espinoza, Vanessa Piña, Nelson Novelo, Ricardo Madera, Yesenia Canul, Marlen Tello, Alinda Lara, amigos de la MESP, gracias por su amistad y por todos los momentos compartidos.

Al Lic. Miguelángel Carvallo, por su tiempo y apoyo, en la recopilación y precisión de datos, para este trabajo.

- Fin -

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1 POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU VINCULACIÓN CON EL DESARROLLO ECONÓMICO	5
1.1 Políticas públicas y desarrollo económico	5
1.1.1 El desarrollo como objetivo de política pública.....	9
1.1.2 Políticas públicas: conceptos y objetivos.....	10
1.1.3 Metodología de la hechura de políticas públicas	11
1.1.4 Políticas públicas y desarrollo económico nacional, regional y local	15
1.2 Políticas Públicas vinculadas al desarrollo regional y local	18
1.2.1 Definición y objetivos del desarrollo regional	20
1.2.2 Desarrollo local: conceptos y objetivos	21
1.2.3 Las políticas públicas para el desarrollo regional y local	25
1.3 Evaluación de las políticas públicas	25
1.3.1 Formas de Evaluación	26
1.3.2 Elementos para la evaluación de políticas públicas	28
1.3.3 Criterios de evaluación	29
1.4 Conclusiones	30
2 POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO ECONÓMICO EN PARAGUAY 2010 - 2015 32	
2.1 Paraguay y sus regiones económicas	33
2.1.1 La regionalización de Paraguay	35
2.1.2 Políticas públicas subnacionales en el Plan Nacional de Desarrollo, 2030	37
2.2 Política pública en materia de desarrollo económico	40
2.2.1 Política pública en materia de desarrollo social	41
2.2.2 Cambios en las prioridades de las políticas públicas nacionales, 2010 – 2015	43
2.3 Desarrollo económico registrado en Paraguay, 2010 – 2015	54
2.3.1 Comportamiento del Producto Interno Bruto y desempeño económico sectorial	54
2.3.2 Indicadores de desarrollo humano.....	59
2.4 Conclusiones	62
3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO ECONÓMICO SUBNACIONAL Y LOCAL, PERIODO 2010 – 2015	64
3.1 El departamento central y sus regiones económicas	64
3.1.1 Regionalización del Departamento Central, Paraguay	67
3.1.2 Políticas públicas subregionales en el Plan Departamental de Desarrollo	71
3.2 Políticas públicas implementadas en el Departamento Central, 2010-2015	73
3.2.1 Políticas públicas implementadas por el Gobierno Departamental, 2010 – 2015	74
3.2.2 Política pública en materia de desarrollo económico y social, 2010 -2015.....	78

3.2.3	Cambios en las políticas públicas subnacionales, 2010-2015.....	79
3.3	Políticas públicas implementadas en Luque, 2010 – 2015	80
3.3.1	Políticas públicas implementadas por el Gobierno Municipal, 2010-2015	81
3.3.2	Gobierno local en Luque.....	83
3.3.3	Desarrollo económico registrado en Luque, 2010 – 2015.....	85
3.3.4	Desarrollo local en Luque, 2010-2015	87
3.4	Conclusiones.....	90
4	COORDINACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES, DEPARTAMENTALES Y LOCALES EN LUQUE. PERIODO 2010 - 2015	94
4.1	Metodología de la investigación	94
4.1.1	Sustento normativo para la aplicación metodológica	96
4.1.2	Planteamiento de los criterios para la aplicación metodológica	98
4.1.3	Cálculo del Índice de Coordinación para evaluar la eficacia de las políticas públicas locales ..	100
4.1.4	La eficacia de las políticas de desarrollo económico desde la coordinación entre los planes nacionales, departamentales y locales.	101
4.1.5	Comprobación de la hipótesis	113
4.2	El impacto de las políticas públicas en materia de desarrollo económico en el desarrollo local de Luque, 2010 – 2015	113
4.2.1	Planificación estratégica y propuesta de evaluación del desempeño para potenciar la coordinación de las políticas públicas nacionales al ámbito local.	114
4.2.2	Metodología para la Evaluación del Desempeño	116
4.3	Conclusiones.....	125
5	Conclusiones y recomendaciones finales:	127
6	Bibliografía.....	131

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Pasos para el análisis de políticas públicas.....	13
Ilustración 2. Mapa del Paraguay.....	33
Ilustración 3. Regionalización del Departamento Central de Paraguay, por municipios.....	70
Ilustración 4. Organigrama de la Gobernación del Departamento Central.....	77
Ilustración 5. Asignación presupuestal para el Departamento Central, Paraguay 2010 - 2015	79
Ilustración 6: Ubicación del municipio de Luque, Paraguay	81
Ilustración 7: Distribución poblacional por zonas del municipio de Luque, Paraguay.....	82
Ilustración 8: Principales inversiones municipales de Luque, Paraguay 2010 - 2015	87
Ilustración 9: Ingresos y egresos municipales de Luque,Paraguay 2010 - 2015	89
Ilustración 10: Gasto Público Municipal por rubros de Luque, Paraguay 2010-2015.....	89
Ilustración 11. Lineamientos institucionales para impulsar el desarrollo económico en Paraguay .	95
Ilustración 12. Criterios para la aplicación metodológica	99
Ilustración 13. Ciclo de solicitud de información pública. Paraguay, 2017.....	101
Ilustración 13. Índice de Coordinación de políticas públicas nacionales, departamentales y locales. Paraguay.....	112
Ilustración 14. Índice Ajustado de Coordinación de políticas públicas nacionales, departamentales y locales. Paraguay.....	112
Ilustración 16. Proceso de planeación estratégica para la coordinación.....	115
Ilustración 17. Metodología para la evaluación del desempeño	116

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfica 1. Clasificación económica del gasto público real de Paraguay, en Gs. de 2010,	50
Gráfica 2 Clasificación funcional del gasto público real de Paraguay, en Gs. de 2010	51
Gráfica 3. Producto interno bruto de Paraguay, 2010-2015	55
Gráfica 4. Tasa de Crecimiento del PIB de Paraguay, 2010-2015	55
Gráfica 5. Producto Interno Bruto (PIB) por sector económico en Paraguay, periodo 2010-2015	57
Gráfica 6. Producto Interno Bruto (PIB) por clasificación de gasto, Paraguay 2010-2015	58

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Formas de evaluación para de políticas públicas	26
Tabla 2. Principales elementos para la evaluación de políticas públicas.....	28
Tabla 3. Paraguay, extensión y población - 2012.....	34
Tabla 4 .Regionalización de Paraguay – 2014	36
Tabla 5. Lineamientos para el desarrollo económico de las regiones en Paraguay, 2014	38
Tabla 6 .Plan de Desarrollo de Paraguay 2003 – 2013, “Agenda para un país mejor”	44
Tabla 7. Plan Estratégico Económico y Social, Paraguay 2008 - 2013.....	45
Tabla 8. Plan Nacional de Desarrollo, construyendo el Paraguay del 2030.....	47

Tabla 9. Principales planes del Plan Nacional de Desarrollo, Paraguay2030.....	47
Tabla 10. Índice de Desarrollo Humano comparativo con países de la región, 2015	60
Tabla 11. Índice de Progreso Social en comparación con países de la región, 2015	61
Tabla 12. Departamento Central, municipios, extensión y población. Paraguay	65
Tabla 13. Regionalización del Departamento Central, Paraguay 2015	68
Tabla 14. Política de Desarrollo del Departamento Central de Paraguay,por ejes.....	72
Tabla 15. Programas por ejes, de Política de Desarrollo del Departamento Central. Paraguay	74
Tabla 16. Estructura de la Secretaria de Desarrollo Económico	78
Tabla 17: Ámbitos de competencia municipal, Paraguay	83
Tabla 18: Dependencias de la Dirección de Bienestar Social y Desarrollo Humano. Municipio de Luque, Paraguay.....	86
Tabla 19. Normatividad para la coordinación de políticas públicas nacionales, departamentales y locales en Paraguay.....	96
Tabla 20. Valores del Índice de Coordinación de políticas públicas nacionales, departamentales y locales.....	99
Tabla 21. Fase de Diseño. Relación de la información solicitada sobre proyectos productivos a la Municipalidad de Luque. Paraguay, 2017.....	103
Tabla 22. Fase de Procesos. Relación de la información solicitada sobre proyectos productivos a la Municipalidad de Luque. Paraguay, 2017.....	104
Tabla 23. Fase de Gestión. Relación de la información solicitada sobre proyectos productivos a la Municipalidad de Luque. Paraguay, 2017.....	104
Tabla 24. Matriz de Marco Lógico. Relación de la información solicitada sobre proyectos productivos a la Municipalidad de Luque. Paraguay, 2017.	105
Tabla 25. Fase de Presupuestaria. Relación de la información solicitada sobre proyectos productivos a la Municipalidad de Luque. Paraguay, 2017.	106
Tabla 26. Complementarios. Relación de la información solicitada sobre proyectos productivos a la Municipalidad de Luque. Paraguay, 2017.....	106
Tabla 21. Matriz de coordinación entre los planes de desarrollo de los tres niveles. Paraguay	109
Tabla 28. Diseño. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales	117
Tabla 29. Procesos. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales	118
Tabla 30. Gestión. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales	119
Tabla 31. MML. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales	119
Tabla 32. Indicadores. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales	120
Tabla 33. Resultados de Indicadores. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales	121

Tabla 34. Presupuesto. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales	121
Tabla 35. Foda. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales	122
Tabla 36. Propuesta de matriz para la construcción de indicadores	122
Tabla 37. Matriz de indicadores de resultados	124

INTRODUCCIÓN

En los últimos cinco años, en Paraguay se registró un importante crecimiento en términos macroeconómicos, convirtiéndose en uno de los países de la región con mayor índice y expectativa de crecimiento. La tasa del Producto Interno Bruto (PIB) del Paraguay registrada en el 2010, fue de 13,1 %, en 2011, de 4,3 %, en 2012 de -1,2 %, en 2013 de 14,0 %, en 2014 de 4,7%, según datos proporcionados por el Banco Mundial (2014). Este mismo organismo refiere que se debió a su fuerte dependencia de los recursos naturales, la energía eléctrica, la producción agrícola y ganadera que dominan las actividades económicas del país.

Las cifras del 2010 a 2015, representan un record histórico de crecimiento económico para el país. Este incremento no se vió reflejado en las políticas públicas nacionales, subnacionales (departamentales) y locales (municipales), con directrices coordinadas para impulsar el desarrollo económico en todos los niveles. Otro tema pendiente, fue la planeación para el desarrollo de las regiones que deriven en acciones concretas enfocadas a la creación de fuentes de empleo en condiciones equitativas y competitivas, a mayor acceso a la educación en todos los niveles de instrucción, a la ampliación de la cobertura de salud para las áreas urbanas y rurales, a la innovación y eficiencia de la gestión pública, el acceso a la información pública, la profesionalización de los funcionarios y la ciudadanización de los asuntos públicos.

Para el periodo de estudio, es importante revisar los planes nacionales de desarrollo y su enfoque en materia de desarrollo económico, mismos que fueron diseñadas e implementadas por el Gobierno de la República, desde el 2003 hasta el 2015, dada la relevancia del contexto histórico-político por el que atravesó el país. Este periodo, estuvo marcado por cambios en la vida política, social y económica del Paraguay. Además, considera la alternancia en el gobierno nacional en 2008, cuando asumió el mando el candidato presidencial producto de una alianza de partidos políticos, asociaciones campesinas y sociales, tras 61 años de gobierno de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado).

Con respecto al municipio de Luque, éste se encuentra ubicado a 15 kilómetros de la ciudad de Asunción (capital del país), con una extensión territorial de 203 kilómetros cuadrados, forma parte del Departamento Central. Su ubicación es estratégica dentro del territorio nacional; además, concentra aproximadamente al 2% de la población total del país, su dinámica económica gira en torno a la elaboración de joyas en base a plata, oro, diamantes y filigranas, industrias ensambladoras, textiles y la agricultura, son las principales fuentes de ingresos y ocupación de mano de obra local, que en su conjunto lo convierten en uno de los municipios más importantes del país.

Sin embargo, en los últimos cinco años pareciera ser que las políticas públicas nacionales, departamentales y municipales se enfocaron a la infraestructura pública, por encima del diagnóstico, planificación y la coordinación entre los planes de desarrollo en todos los niveles de gobierno, con directrices claras para la formulación de políticas públicas locales. Esta situación debilita el potencial de desarrollo del municipio dado el contexto sociopolítico, las características demográficas y económicas con que cuenta Luque.

Por tal motivo, en este trabajo se plantea responder las siguientes interrogantes: ¿qué nivel de coordinación existe entre los planes de desarrollo nacional, departamental y local?, la relevancia de ésta pregunta dado que los programas y/o proyectos públicos en mayor medida dependen de la asignación de los recursos económicos, técnicos, humanos y del apoyo del gobierno nacional. ¿Cuáles fueron las políticas públicas en materia de desarrollo económico implementadas en el municipio de Luque, durante el periodo 2010 – 2015?, y dado el caso, ¿éstas políticas públicas incidieron en el desarrollo del municipio?, pretendiendo detectar sí lo que se plantea a nivel municipal (en Luque) también está contemplado y representado en las acciones locales. Así como en la relación existente o no, entre las políticas públicas, proyectos y programas con presupuestos para impulsar el desarrollo desde el enfoque local. Por lo anterior, todas estas interrogantes llevan a plantear como tema central de Evaluación de políticas públicas en materia de desarrollo económico y su impacto en el desarrollo local de Luque, Paraguay. Periodo 2010-2015.

Para lo cual, se realizó la revisión de la normatividad vigente para la coordinación gubernamental en materia de desarrollo, de las políticas públicas de desarrollo económico implementadas en el ámbito nacional, departamental, centrándose al ámbito local. Esto con la intención de determinar el impacto que generaron en Luque. Por este motivo, el trabajo apuntó a evaluar las políticas públicas en materia de desarrollo económico implementadas en Luque y su vinculación con las políticas públicas nacionales en dicho rubro, durante el periodo de estudio. La evidencia empírica permite aceptar la hipótesis planteada, que indica que *“la ineficacia de las políticas públicas en el municipio de Luque, en el periodo 2010-2015, se debe a la limitada coordinación entre las políticas públicas nacionales, departamentales y locales, en materia de desarrollo económico”*. En donde se tomará como criterio de eficacia, la coordinación entre las políticas públicas nacionales, departamentales y locales. Y como ineficacia, la limitada coordinación entre las mismas.

Este trabajo se divide en cuatro capítulos, en el primero, se realizó una revisión conceptual sobre políticas públicas, tipos de evaluación, desarrollo económico, desarrollo regional y local, entre otros temas. En el segundo capítulo, se presentó las regiones económicas del Paraguay, los planes de desarrollo nacionales, así como la presentación de los principales indicadores macroeconómicos, la priorización de los presupuestos y los índices de desarrollo, durante el periodo de estudio. El tercer capítulo, presenta la regionalización, las políticas públicas implementadas en materia de desarrollo económico dentro del Departamento Central, también se revisó las políticas públicas y los principales rubros de inversión social realizada, en el municipio. Y finalmente, en el último capítulo, se establecieron los criterios de coordinación entre las políticas públicas nacionales, departamentales y locales.

Considerando las limitaciones que se presentaron en el proceso de evaluación, en las solicitudes de información pública, y calidad de la información, se propone un módulo para la planeación estratégica y un mecanismo para la evaluación del desempeño de políticas públicas desde el enfoque del desarrollo local. Con esto se pretende aportar a la gestión pública municipal de Luque, una herramienta que permita potenciar y fortalecer las

políticas públicas que en un futuro sean implementadas en el municipio. También, contribuir a la articulación de las políticas públicas y un enfoque multisectorial, que incida en los procesos sociales, económicos, medioambientales, institucionales y políticos, a nivel local. Así como, aportar elementos para la ciudadanización de las decisiones gubernamentales, desconcentrar la actividad económica y mejorar el desarrollo humano de la población.

Finalmente, el espíritu de este trabajo es sumar al debate en torno a los temas que deben ser prioritarios y de relevancia social, para sentar las bases para un desarrollo equilibrado del municipio, mejorar las condiciones de vida de la población fortaleciendo su propia participación, un desarrollo sostenible para el aprovechamiento de los recursos disponibles, contribuya a mejorar las prácticas dentro de la gestión pública local y que determinen las estrategias gubernamentales.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU VINCULACIÓN CON EL DESARROLLO ECONÓMICO

Cotidianamente, al referirse a las políticas públicas se asume como aquellas decisiones unilaterales tomadas por los gobiernos. Sin embargo, por encima de la simpleza de esa idea, es preciso reflexionar sobre los elementos y el contexto que derivan a éstas decisiones, que inicialmente se conforma por ciclos fundamentales, que parten desde la consideración de los problemas públicos y su priorización dentro de la agenda de gobierno para traducirlas en políticas públicas.

Dicho proceso refleja la complejidad de la toma de decisiones donde se deben construir varios posibles escenarios que integren al ámbito gubernamental, político, económico y social; es decir, que todas esas variantes se unen en un equilibrado conjunto de objetivos, metas y líneas de acción gubernamental, en los que se canalizará las posibles soluciones a determinados problemas públicos y dirigirse hacia a una gestión pública eficiente, que traduzcan sus funciones en acciones concretas que mejoren la calidad de vida de la población.

En este capítulo, se revisará los conceptos enfocados a las políticas públicas, el desarrollo económico y su vinculación con el desarrollo local y regional. Además, de revisar las metodologías de evaluación de políticas públicas en materia de desarrollo económico, desde el enfoque del desarrollo regional y local.

1.1 Políticas públicas y desarrollo económico

Las políticas públicas reflejan las decisiones gubernamentales aplicadas al ámbito público que por efecto de la interacción entre los actores que conforman un estado influye en todos órdenes de la vida nacional. Referirse al ámbito de lo público conlleva la responsabilidad de la jerarquización de los problemas colectivos, bajo el entendido de que el Estado a través de sus órganos de gobierno y administración pública ha realizado un proceso riguroso en el estudio de los problemas públicos y ha asumido la responsabilidad intrínseca de las decisiones y acciones gubernamentales para subsanar los mismos.

Este proceso en la toma de decisiones supone ciertas controversias en cuanto a priorización y jerarquización de los asuntos sobre los que se decide *no hacer, dejar de hacer o hacer*, al respecto Dye (2008:78) sugiere que "una política pública es cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer. Los Estados regulan conflictos en la sociedad y la organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos. Así, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, recaudar impuestos y distribuir beneficios, todo a la vez".

Reforzando esta perspectiva, Kraft & Furlong (2004:25) asumen que "una política pública es un curso de acción o inacción que el Estado toma en respuesta a problemas sociales. Las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de esos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión". Exactamente, es aquí donde el Estado desempeña su rol fundamental entre "el hacer, no hacer o dejar de hacer", a través de los planes de desarrollo nacionales, regionales y locales, mismos que transversalizan los objetivos y directrices que regirán el quehacer gubernamental a través de sus instrumentos institucionales y administrativos como lo son la política económica, fiscal y social, entre otros.

Por otra parte, históricamente los temas relacionados al desarrollo económico, giran en torno a teorías y experiencias probadas, considerando la interrelación entre los factores productivos, de capital y de comercialización que interactúan en un ámbito global, regional, nacional y local, sumándose la acción del gobierno o quehacer gubernamental a través de los programas de gobiernos. Para precisar, Zermeño (2004:27) señala que el desarrollo "estudia el crecimiento de un sistema económico en un periodo largo de tiempo, incorporando las transformaciones que en ese horizonte ocurren: se transforma la estructura productiva, la tecnología, las instituciones, las relaciones sociales y políticas que inciden en la economía, las pautas de distribución del producto".

Cabe señalar que erróneamente se tiende a asumir que crecimiento y desarrollo son sinónimos o equivalentes. En este sentido, Zermeño (2004:28) sostiene que “a largo plazo el crecimiento implica al desarrollo, ya que ocurren transformaciones en el sistema”, y añade que “en un periodo largo de tiempo no hay crecimiento sin desarrollo”. Considerando, las transformaciones que ocurren en el sistema económico, obligatoriamente se convierten en un tema prioritario para las políticas públicas nacionales y sectoriales, que derivan de los principales instrumentos normativos, cuyas atribuciones, funciones y objetivos se enfocan en garantizar la acción del gobierno para mejorar las condiciones de vida, el bienestar e impulsar el desarrollo de sus habitantes.

Una vez definido el ámbito de acción y las funciones del estado, se revisará los fines del Estado, específicamente respecto al crecimiento y desarrollo económico. En primer lugar, es importante señalar que el concepto de política económica fue acuñado desde la década de 1950, por Tinbergen (1968:81), el señalaba que “la política económica consiste en la variación intencional de los medios con objeto de obtener ciertos fines”, ésta intencionalidad y los fines que menciona el autor pueden ser o son ajustadas en un momento dado, cuando el gobierno considera que el crecimiento económico es insuficiente para satisfacer las necesidades y aspiraciones del país.

Al respecto, Nadal (2002:168) asume que la política económica es “el conjunto de instrumentos, procedimientos y medidas que se aplican en un sistema político para controlar el crecimiento económico”, que es uno de los objetivos que persiguen las políticas económicas, por lo general también consideran el pleno empleo, la estabilidad de los precios, el equilibrio exterior y la distribución equitativa de la renta, éstos objetivos en su conjunto están orientados al equilibrio macroeconómico.

En tanto, Cuadrado Roura (2006:11) asegura que la política económica “es la aplicación de determinadas medidas por parte de las autoridades para conseguir unos determinados fines”, mismos que responden a los objetivos de la política que son el crecimiento económico. Es decir, el gobierno es el ente que establece las bases y los lineamientos para la política económica nacional, que será el eje de las políticas públicas en la materia y

definirán el rumbo del crecimiento económico y su transformación en procesos de desarrollo económico.

Otro aspecto que será considerado en este documento es el crecimiento económico, que según Hausman, Rodrik, & Velazco (2005:329) refieren que éste “depende en última instancia de la acumulación de capital en todas sus formas, lo que a su vez depende de las condiciones que permiten o impiden dicha acumulación. En este sentido, deben destacarse las condiciones del retorno esperado de la actividad económica y las condiciones de acceso al financiamiento de dichas actividades”.

Para el caso de estudio, se cuenta con la base normativa para promover el desarrollo nacional, sin embargo, la pregunta obligada es ¿Qué se entiende por desarrollo económico?, si bien el crecimiento y el desarrollo están ampliamente relacionados no se pueden medir de la misma forma, éste último debe considerar los aspectos cuantitativos y cualitativos de la economía. Según Perroux (1991:191), el desarrollo se define “como la combinación de los cambios mentales y sociales de una población que la vuelven apta a hacer crecer, cumulativa y durablemente su producto real global”.

Este mismo autor, en 1982, en su obra *Dialogue des monopoles et des nations*, aseguraba que “el desarrollo remite a las estructuras, particularmente a las sociales y mentales; bajo sus formas más eficaces consiste en un arrastre recíproco y cumulativo de las poblaciones por el aparato productivo y del aparato productivo por las poblaciones: los gustos de los consumidores y de los productores extendiéndose y afinándose requieren un aparato productivo más poderoso y más complejo: recíprocamente, este aparato, mejorado, exige trabajadores más competitivos y eficaces, es decir, mejor formados. De ahí la consecuencia de que no haya desarrollo económico sin desarrollo social y cultural, y recíprocamente”.

Entendiéndose que el desarrollo trae consigo factores asociados al bienestar, la evolución social y tecnológica, el crecimiento económico que benefician en su conjunto a la población. Por otra parte, Sen (2000:19) señala que “el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos”, ésta concepción del desarrollo posiciona como centro o parte fundamental del mismo al

desarrollo humano que su vez se constituye en un proceso intrínseco del desarrollo social, tema que será desarrollado posteriormente.

La Organización Internacional del Trabajo (2016) asume que el desarrollo económico local es “un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica”, visión que sirve de apoyo para definir la conceptualización del desarrollo económico al ámbito local.

1.1.1 El desarrollo como objetivo de política pública

La concepción moderna del Estado considera tanto al sistema gubernamental como al poder político y económico para la priorización y realización de las funciones económicas. Por ejemplo, para la formulación de la política monetaria, la estabilización macroeconómica, la provisión de bienes y servicios públicos, la recaudación de impuestos y la redistribución de los bienes, con el objetivo de generar un impacto positivo en la calidad de vida de su población. Es decir, para el cumplimiento de estas funciones el Estado formulará políticas públicas de acuerdo a las prioridades determinadas en sus estrategias institucionales.

Estas estrategias se ven plasmadas en los programas gubernamentales, producto de un proceso de planeación que contempla el marco normativo nacional, los acuerdos de carácter internacional, las legislaciones locales y otros instrumentos jurídicos que establecen las bases para la operacionalización de dichos planes y programas. En tanto, que la política económica se enfoca a promover el crecimiento económico nacional, a través del incentivo a la inversión que tendrá efectos en los sectores productivos, industriales, de servicios más dinámicos.

Es a través de la vinculación del gobierno y la administración pública donde se pretende cumplir los objetivos nacionales, subnacionales y locales para impulsar el desarrollo. Al respecto, Zermeño (2004:28) plantea que “el desarrollo se aplica también como un

concepto de política económica cargado de contenido social y moral. Es el desarrollo como objetivo de un país, de una sociedad, de un colectivo”. El mismo autor refiere que “el desarrollo como meta, que generalmente significa un avance en el bienestar social. Así, el crecimiento económico sólo es desarrollo en función de un mayor bienestar, si es equitativo, si es modernizador y al mismo tiempo impulsor del progreso social, si es sustentable, si finalmente significa desarrollo humano, entendido como un avance hacia la plena realización de todas las personas”.

Puntualmente, Sunkel & Paz, (1970:37) refieren que “el desarrollo significa lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente, tecnológico, cultural y social, así como sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas”. Sumado todos estos factores, sin duda, la concepción del desarrollo conlleva intrínsecamente múltiples elementos que suponen un equilibrio entre la calidad de vida, bienestar, servicios públicos eficientes, gestión pública eficaz, medio ambiente y tecnología para los habitantes de un espacio determinado.

1.1.2 Políticas públicas: conceptos y objetivos

La sociedad necesita, demanda y espera que los gobiernos en sus distintos órdenes, planeen e implementen políticas públicas que contribuyan eficazmente a alcanzar los objetivos de desarrollo social y económico del país, estado y municipio en el que viven. Estos objetivos y herramientas utilizadas para lograrlos deben ser consecuentes con los compromisos gubernamentales asumidos al ser electos para realizar esta encomienda. Entiéndase, que “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”, según el aporte que realizan Meny & Thoening (1992:91).

Esta legitimidad se traduce en la definición de Aquilar Villanueva (2014:14), considera a la política pública como “un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público”. La conjugación de estos factores no aparece de manera espontánea, son producto de un

proceso de planeación previamente considerado desde el diagnóstico de la problemática hasta el planteamiento de solución. Al respecto, Aquilar Villanueva (2014:24), puntualiza que “una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos, a través de ciertos medios: es una acción con sentido”.

La política pública se define así “como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema”, según lo señala Tamayo Sáenz (1997:281)

Precisamente, uno de los principales motivos por el que las políticas públicas ocupan un papel fundamental en la materialización de las decisiones gubernamentales: es su análisis. En este sentido, Bardach (1998:13) indica que “el análisis de políticas es una actividad política y social”; entendiendo, ésta vinculación político-social como un factor primordial para las políticas públicas. Finalmente, para una exitosa implementación de las políticas públicas se debe considerar la importancia de sus dimensiones política y técnica, respectivamente.

1.1.3 Metodología de la hechura de políticas públicas

Para la formulación de las políticas públicas resulta fundamental partir de un análisis panorámico, es decir, desde la consideración del entorno nacional, subnacional y local del territorio objeto de estudio. Por lo anterior, es importante retomar los conceptos, experiencias y categorizaciones de diversos instrumentos metodológicos, dado que las políticas públicas se sustentan en la ciencia política a través de la multidisciplinariedad de las ciencias de las que se apoya como lo son la economía, sociología, derecho, entre otras. Estos conocimientos son aplicables a realidades y a asuntos públicos con la finalidad de optimizar el quehacer gubernamental.

Respecto a esta dimensión del análisis o premisa de estudio, Lahera Parada (2002:18), imprime su visión conceptual que reafirma que “a la política pública le corresponde los cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática: los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector público. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados”.

En ésta aseveración se puede percibir la injerencia del estado en las distintas actividades principalmente económicas orientadas a establecer políticas nacionales que direccionen el desarrollo del país. En este punto, Olavarría Gambi (2007:10) precisa que “una política pública es una intervención del Estado en un determinado tema sobre el cual hay una idea de que las cosas no marchan como sería deseable”.

Sin embargo, mucho se menciona las fases, etapas y ciclos de las políticas, pero ¿qué es la formulación de políticas?, ¿qué aspectos considera?, ¿hay una sola forma de realizarlo?, al respecto, Gordón (1999:197) plantea que “es una guía para orientar las políticas. Es por ello el primer paso para aplicar las políticas públicas. Parte del proceso de formulación de las políticas es el análisis que se lleva a cabo con el fin de formular y elaborar políticas. Los problemas pueden ser atendidos de diversas maneras y con distintos instrumentos, es decir, no hay un modo único de afrontar la solución o tratamiento de los problemas, sino una diversidad de políticas”.

Brevemente, Bardach (1998:89) señala que “el camino de los ocho pasos, basa la función principal de esta técnica es recordarles aspectos y opciones importantes que de otra manera podrían olvidarse; su principal defecto es que, tomada por sí sola corre el riesgo de ser un formulario mecanicista”. Para el análisis de las políticas públicas se consideran estos pasos: definir del problema, obtener de información, construir de alternativas, seleccionar los criterios, proyectar los resultados, confrontar los costos y beneficios, decidir y contar la historia. Por supuesto, considerando y ajustándose al contexto socioeconómico, político y cultural del espacio territorial que será atendido.

Ilustración 1. Pasos para el análisis de políticas públicas



FUENTE: Elaboración propia, basada en Bardach (1998).

Si bien, los ocho pasos anteriormente citados usualmente son presentados en un formato de cuadro interconectados, presentarlo en un formato circular es la manera en la que se puede observar que las etapas tanto en esta metodología como en otras: son cíclicas, dado que desde el inicio al fin de dicho ciclo es preciso evaluar los resultados e impactos obtenidos a raíz de la implementación de la política pública, sumándole el factor de cambio; es decir, incluir las nuevas tendencias, necesidades, problemáticas detectadas en ese proceso de retroalimentación.

Con respecto al ciclo de las políticas públicas, Lahera Parada (2002:3) señala que “en las políticas públicas se pueden distinguir cuatro momentos analíticos -que no necesariamente son etapas consecutivas- el origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas”. Este planteamiento, aporta una variante importante como lo es la gestión de las políticas públicas, donde no sólo interviene el gobierno, intervienen los actores económicos, sociales, culturales, entre otros. Esta interacción genera una interdependencia en el ámbito

de sus actividades, que pueden promover el éxito o fracaso de la política pública, evidentemente considerando los conceptos y planteamiento de la misma.

Finalmente, sobre la estructura de las políticas públicas Aguilar Villanueva (1996:32) precisa que “son de hecho un ciclo; como tal, dentro de cada fase, el proceso cíclico mismo se repite, por lo que es posible considerar que en la fase de evaluación existen dos etapas prioritarias: la de decisión y la de implementación”. Con respecto a la implementación de las políticas públicas, Sabatier & Mazmanian (2014:327) refieren que Donald Van Meter y Carl Van Horn presentan un modelo sistémico del proceso, de implementación de las políticas públicas e incluyen los factores que condicionan el desempeño del programa.

Este proceso considera los siguientes factores:

1. Criterios que rigen las políticas públicas
2. Apoyo que existe en el ambiente político hacia las políticas
3. Condiciones económicas y sociales
4. Características de las agencias encargadas para la implementación
5. Comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones en y entre las agencias
6. Incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas, y
7. Decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación.

Aunado a estos factores, van ligado el papel que cumple el servidor público dentro de la estructura gubernamental; es decir, que parte de ese logro se deberá a la motivación por el servicio público, entender cómo funciona el sector público, la capacidad de interrelación con todos los actores dentro la estructura gubernamental, la flexibilidad para el cumplimiento de las metas y el acercamiento con la población, que a su vez juega un rol central a través de la participación ciudadana, para promover la transparencia y eficiencia de la gestión pública.

1.1.4 Políticas públicas y desarrollo económico nacional, regional y local

El proceso de crecimiento económico está dado por la cantidad de riqueza o recursos (económicos, naturales, humanos, tecnológicos, entre otros) en un espacio determinado. Esta riqueza se genera a partir de la infraestructura con que cuenta el país, de la capacidad de los ciudadanos de producir ciertos bienes y la tecnología con la que se cuenta. Pero, más allá de hacer más eficiente los factores para impulsar el crecimiento económico hay un asunto igual o más importante como lo es el desarrollo económico que considera el bienestar de las personas que habitan ese territorio, y que producen esos bienes, lo que denominan capital humano. El binomio crecimiento - desarrollo económico son como un ente indivisible, no se puede considerar lo uno sin lo otro; es decir, el crecimiento económico constituye una parte fundamental del desarrollo económico.

Por otra parte, para precisar la concepción de desarrollo, Sen (2000:31) refiere que debe “ocuparse de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos. La expansión de las libertades que tenemos; razones para valorar no sólo enriquece nuestra vida y libera las restricciones, sino que permiten ser personas sociales más plenas, que ejercen su propia voluntad e interactúan con - e influyen en - el mundo en el que viven”. Es preciso señalar que un componente importante del desarrollo como un todo, es el desarrollo económico a escala regional, bajo el entendido de que la región se compone de factores territoriales, naturales, sociodemográficos y culturales similares, debe ser equilibrado y sostenido.

En contraparte, Celis (1988:16) asume que una región es “cualquier parte del territorio menor al del país, en su conjunto el cual cuenta con especificidades concretas que le imprimen unidad”, y considera las variaciones existentes en cuanto a la conceptualización de las regiones, pero asume que debe optarse por un concepto operativo para la planificación y análisis de las regiones.

En éste sentido, un estudio realizado por el Departamento de Desarrollo Regional (DDR) de la Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de los Estados Americanos, (OEA, 1984) considera que una región podría ser “cualquier área

subnacional que un país identifica como tal para fines de desarrollo o de planificación”, además, considera que “como áreas de estudio, las regiones no tienen características generales que las distinguan”; sin embargo, se tiende a establecer criterios que establezcan una característica en particular que permitan identificarse entre sí.

Precisamente, para éste trabajo se tomará el aspecto económico como área de estudio; es decir, se focalizará en la conceptualización de las regiones económicas, que se conforman partiendo de acuerdos o transacciones comerciales, ya sea entre países, departamentos y municipios, con determinado grado de desarrollo socioeconómico.

Las regiones económicas según lo señalado por Bassols Batalla (1992:18), “son un producto social histórico, condicionado por las bases naturales”, en tanto que Celis (1988:17) asume que una región económica es “un territorio dentro de un país con condiciones naturales más o menos similares, y con la tendencia características del desarrollo de las fuerzas productivas sobre la combinación de un conjunto de recursos naturales con la correspondiente base técnico-material existente y perspectiva, y la infraestructura social y de producción consecuente”.

El mismo autor, asegura que las regiones económicas de un país “varían de acuerdo al desarrollo de la economía nacional, así como con el propio desarrollo potencial económico del sistema de regiones y de la asimilación económica de nuevas zonas”. En este punto, Ken Rodríguez (2014:37) señala “la necesidad del desarrollo regional ha conducido a reconocer también la necesidad de la coherencia entre las políticas, las estrategias y los proyectos, y que éstos redunden en visibles mejorías en la calidad de vida de la gente. En este sentido que actualmente se habla del desarrollo de las localidades en donde la participación de la gente es fundamental, y en donde la innovación penetra hasta el ámbito de la gestión pública y privada de los actores principales”.

Para el ámbito local, es importante orientar y vincular las políticas públicas a los procesos de desarrollo regional y local, para responder a las necesidades e intereses de la población, y fundamentalmente promover la integración y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones; desde el municipio que constituye el primer acercamiento del

ciudadano con el gobierno, para lo cual es fundamental la evaluación y la medición del impacto que generan esas políticas públicas.

Al respecto, Tello (2010:3) asume que “el desarrollo económico local incide en el mejoramiento de la competitividad, aumenta el desarrollo sostenible y asegura la inclusividad del crecimiento por medio de un conjunto de disciplinas, incluidos el planeamiento físico, la economía y el marketing. Asimismo, incorpora numerosas funciones del gobierno local y del sector privado, tales como la planificación medioambiental, el desarrollo de empresas, la provisión de infraestructuras, el desarrollo inmobiliario y la financiación”.

En contraparte, Meny & Thoening (1992:256) asumen que “los primeros pasos para el estudio de las políticas locales se dan con los estudios «municipales», es decir, el análisis en profundidad del poder local no sólo en su dimensión tradicional (elección, partidos), sino también en las acciones que lleva a cabo”. En tanto, para impulsar las iniciativas locales, “se precisa el levantamiento del inventario de recursos: materiales, físicos y humanos para conocer las potencialidades de desarrollo local, lo cual es un insumo importante para la gestión pública y la formulación de políticas públicas para el desarrollo”, así lo asume Ken Rodríguez (2014:25).

Para la realización de la evaluación de las políticas públicas enfocadas al ámbito local, es preciso primeramente dividirlo en fases, establecer el panorama general de la ciudad (recopilación de información de los funcionarios y actores involucrados), es necesario analizar e interpretar la información, para realizar las mediciones adecuadas que contribuyan a establecer soluciones acordes a la realidad del municipio. Para cumplir con los objetivos de ésta investigación, se revisarán las políticas públicas nacionales, subnacionales y su vinculación con el desarrollo local en el municipio de Luque, con la finalidad de detectar los alcances de las mismas, las áreas de oportunidad y emitir recomendaciones que se consideren como un instrumento que aporte un valor agregado a la gestión pública en su objetivo de lograr el desarrollo equilibrado del municipio.

1.2 Políticas Públicas vinculadas al desarrollo regional y local

A partir de la década de 1970, se realiza el primer cuestionamiento sobre significado del desarrollo con respecto al crecimiento económico, y se planteó que a las medidas y resultados macroeconómicos era necesario que sus efectos se convirtieran en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Entendiendo, por crecimiento económico al aumento del ingreso y producto interno bruto per cápita.

Este incremento de la producción que registra un país a través del tiempo. Considerando esta tendencia de reconceptualización del desarrollo económico, varios documentos e investigaciones refieren y algunos coinciden en que la primera iniciativa global adoptada entre los países desarrollados y en desarrollo es la Declaración de Estocolmo, que se realizó en el marco de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en junio de 1972. En dicha declaración, se manifestó la preocupación de la comunidad internacional en torno a los problemas ecológicos y del desarrollo.

En 1976, durante la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, realizada en Vancouver (Canadá), se estableció como prioridad la necesidad de mejorar la calidad de vida, y proponer las condiciones de proveer una vivienda a la población y el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos. A estas declaraciones, se suman varios acontecimientos a nivel mundial y regional que se han enfocado a buscar soluciones a los problemas ambientales y de sustentabilidad de la población.

Según lo establecido en 1987, por la *WorldCommissiononEnvironment and Development*, convocado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el documento titulado "Nuestro futuro en común" señala que las principales áreas relacionadas a la conceptualización del desarrollo. Posteriormente, a la medición del desarrollo se incorporaron elementos cualitativos como la construcción del Índice de Desarrollo Humano y la conformación de la Agenda de Desarrollo, ambos impulsados por la ONU en los años 1990 y 1995, respectivamente. Estos instrumentos consideraban como principales variables la existencia de estabilidad social y política en los países; la economía como dinamizadora

del progreso; el medio ambiente como base de la sustentabilidad; la justicia como pilar de la sociedad y la democracia como la mejor forma de gobierno.

A partir de estos eventos, cuando se consideran los diferentes tipos de desarrollo: el desarrollo territorial, al desarrollo regional, y el desarrollo local que en los estudios contemporáneos se configuran como elementos claves. Entre estos se encuentran la delimitación del territorio, presencia de liderazgos políticos y sociales, de valores comunes que conforman una identidad local, sumado el enfoque sustentable que permite proponer nuevas alternativas para impulsar un desarrollo integral.

En este punto, es importante retomar la vinculación entre las políticas públicas y el desarrollo. Las raíces del concepto de desarrollo están asociadas al desarrollo económico, los cuales se configuran dentro de la idea de la postguerra, donde se planteaba el impulso de la libertad de las personas para el disfrute de la seguridad económica y social. Planteamientos que posteriormente fueron retomadas por la ONU en documentos normativos posteriores. Puntualmente, para América Latina (bloque regional del que Paraguay es parte) se enfocó este tema a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que realizó y continúa realizando un análisis acerca del desarrollo económico y regional como tema prioritario para proporcionar instrumentos de análisis, base para lograr el compromiso y acción gubernamental en los distintos órdenes de gobierno.

El desarrollo se aplica también como un concepto de política económica cargado de contenido social y moral. Refiere, Zermeño (2004:28) que “es el desarrollo el objetivo de un país, es la meta, que generalmente representa un avance en el bienestar social. Así, el crecimiento económico sólo es desarrollo en función de un mayor bienestar, si es equitativo, si es modernizador y al mismo tiempo impulsor del progreso social, si es sustentable, si finalmente significa desarrollo humano, entendido como un avance hacia la plena realización de todas las personas”.

Además, asegura que “este concepto de desarrollo es el que generalmente proponen los gobiernos, los organismos multilaterales dedicados al desarrollo, los organismos no

gubernamentales que plantean objetivos de progreso social, los partidos políticos, entre otros”. Situación que va ligada a los objetivos establecidos en las políticas públicas en la materia, dado que parten de los compromisos internacionales que asumen los Gobiernos como producto del proceso de integración internacional, regional y local. En este sentido, Bossier (2001:3) señala que “el desarrollo económico es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser desde luego una sociedad entera”.

Es decir, que la naturaleza dinámica y las dimensiones del desarrollo, que no sólo se trata del aspecto económico, también abarca aspectos sociales, políticos, ecológicos y culturales, que vinculan a los espacios tanto globales, regionales, subnacionales, y locales. Indefectiblemente, este proceso de globalización y localización de desarrollo, lleva a los gobiernos a proponer estrategias que se constituyan en un instrumento que vincule las políticas y las acciones de desarrollo de los gobiernos y la sociedad.

1.2.1 Definición y objetivos del desarrollo regional

Si bien, el concepto de desarrollo fue acuñado desde 1970, su evolución y actualización a lo largo de los años, ha permitido una amplia conceptualización que establece con claridad sus definiciones, objetivos y clasificación de las economías nacionales; lo que permite a los gobiernos impulsar políticas públicas que apunten a reducir las desigualdades sociales y económicas de la población, que a su vez juega un papel importante en cuando a su participación en el proceso de toma de decisiones e interacción con los actores sociales, económicos y gubernamentales.

Para entender el desarrollo desde su dimensión regional y su vinculación con la economía, se debe partir desde la concepción del espacio, la región y el territorio. Al respecto, Celis, (1988:12) ha establecido que “todo espacio económico está ubicado en un espacio geográfico”. Este mismo autor refiere que “el espacio económico es donde el hombre produce, vive e incluye la localización de la infraestructura social” y define a una región como “una unidad de un todo mayor, la cual, por regla general sin ninguna especificidad,

significa cualquier parte del territorio menor al país en su conjunto con especificadas concretas que le impiden unidad”.

La agrupación de estas unidades espaciales que conforman una región, con características similares y dinamismo económico deben establecer mecanismos de planeación integral con el objetivo de promover el desarrollo regional equilibrado. Sobre este tema, señala Ken Rodríguez (2014:20) que “el desarrollo regional lleva implícito el equilibrio en el desarrollo de las regiones dentro del territorio. Para alcanzar el desarrollo de cada región se requiere combinar sus factores propios o endógenos, para generar riqueza y bienestar. Dado que cada región es distinta, ésta combinación será única y de ésta dependerá su desarrollo local”.

El planteamiento de un desarrollo regional equilibrado a partir de los territorios que la componen y sus factores endógenos, debe considerarse a partir de un proceso de planeación nacional, subnacional y local, a partir de las características socioeconómicas, culturales y de gestión de los municipios. A partir de sólidos compromisos gubernamentales, no tomar la idea de desarrollo local como tendencias de gestión, sino como punto de partida para reducir las desigualdades sociales y económicas de las regiones.

1.2.2 Desarrollo local: conceptos y objetivos

La vinculación entre el desarrollo regional y local responden a las políticas públicas formuladas por los gobiernos, que en esencia indican lineamientos estratégicos en materia de desarrollo económico, social, entre otros.

Una de las principales características de los municipios es la cercanía con la sociedad, dado que es la instancia gubernamental que capta de primera mano las necesidades, fortalezas y potencialidades de ese espacio y las capacidades de población, mismas que impulsarían un desarrollo local equilibrado.

Sobre este punto, Bossier (2001:7), precisa que “es evidentemente una sobresimplificación asimilar el concepto de desarrollo local a la idea de comuna, a lo municipal. En realidad, lo local sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, desde afuera y desde arriba y así

las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país. Así como la provincia es local desde la región, la comuna lo es desde la provincia, etcétera”.

Al respecto, Di Pietro Paolo (1999:27) dice que: “lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación). Actualmente se juega con la contraposición local/global mostrando las paradojas y relaciones entre ambos términos”.

Este autor considera, que la identidad local "es producto de una continuidad en el tiempo vivida conscientemente por un grupo humano, generadora de una acumulación cultural en término de sistema de normas y valores. Toda sociedad es un sistema de valores interiorizado por sus miembros. Implica la pertenencia a una comunidad y reconocerse en una identidad colectiva compartida”.

Bossier (2001:18) indica que “lo que debiera interesar a los *practitioners* del desarrollo, entre los cuales los más importantes son precisamente las autoridades locales, es que se requiere de un verdadero reentrenamiento mental para poder intervenir con alguna posibilidad de éxito en el fomento del desarrollo, no sólo del crecimiento. Hay por delante una tarea gigantesca e imprescindible para la comunidad académica, para instalar en la estructura curricular de pre y post grado el paradigma propio de la complejidad”, refiriéndose a la cuestión práctica.

En tanto, Di Pietro Paolo (1999:22) considera que “una sociedad local es una expresión singular y única, pero a su vez se inscribe en una realidad estructural, cuya lógica de funcionamiento trasciende las pautas locales. Justamente lo local plantea el desafío de mantener una apertura a lo universal desde lo particular; es decir, cómo insertarse en lo universal desde y a partir de la propia especificidad, a través de una actitud de “pensar global, actuar local”. Es posible estudiar un proceso de acumulación local en tanto realidad enteramente singular, pero inscribiendo en ella ciertas regularidades estructurales producto del sistema en el cual se inserta.

Desde esta postura es posible analizar el contexto de cualquier país, sin necesidad de redefinir la conceptualización de los instrumentos teóricos y/o metodológicos, dado que el análisis de políticas públicas se sustenta en disciplinas de la ciencia política. El principal aporte de las políticas públicas es la multidisciplinariedad de las áreas del conocimiento de las que se apoya, lo que permitirán realizar un análisis panorámico del impacto de la implementación de políticas públicas y las afectaciones de éstas decisiones.

En los últimos años, pareciera ser que las conceptualizaciones y la terminología del desarrollo sustentable han acaparado *los reflectores* de los distintos órdenes de gobierno y sus principales referentes. Sin embargo, este trabajo no pretende enfocarse en subjetivaciones ni a interpretaciones del discurso político sobre el tema.

Si bien, los gobiernos son los responsables de asegurar que cumplimiento de sus objetivos, otros actores, como las instituciones de educación, sociedad civil organizada y organismos internacionales, pueden contribuir a fortalecer las políticas públicas, planes y decisiones gubernamentales que aseguren los procesos de desarrollo social y económico; además, repercutan en acciones que impulsen mejorar la calidad de vida de la actual población y el de futuras generaciones.

La sociedad necesita y espera que los gobiernos en sus distintos órdenes, formulen políticas públicas y ejecuten programas que contribuyan eficazmente a alcanzar los objetivos de desarrollo social y económico del país, estado y municipio en el que viven. Estos objetivos y herramientas que deben ser utilizadas para lograrlos deben ser consistentes con los compromisos gubernamentales asumidos al ser electos para realizar esta encomienda.

Siendo uno de los principales motivos por el que las políticas públicas ocupan un papel fundamental en la materialización de las decisiones gubernamentales, es su análisis. En este sentido, Bardach (1998:13) indica que “el análisis de políticas es una actividad política y social”; entendiendo, esta vinculación político-social como un factor primordial para las políticas públicas.

El siguiente paso será la evaluación de las políticas públicas en el ámbito local, es preciso primeramente dividirlo en fases; además, de establecer el panorama general de la ciudad (recopilación de información de los funcionarios y actores involucrados), analizar e interpretar la información, para realizar las mediciones adecuadas que contribuyan a establecer soluciones acordes a la realidad del municipio.

Para Meny & Thoening (1992: 256), los primeros pasos para el estudio de las políticas locales se dan con los estudios «municipales», es decir, el análisis en profundidad del poder local no sólo en su dimensión tradicional (elección, partidos), sino también en las acciones que lleva a cabo. Existen numerosos métodos para la evaluación de políticas públicas, por ejemplo: la evaluación de procesos, de productos, de resultados, de impacto, de programas gubernamentales, la evaluación institucional, las evaluaciones rápidas y la evaluación multidimensional en la toma de decisiones.

Además de la existencia de métodos conceptuales y los métodos de evaluación se analizan en el marco de las características fundamentales de la política pública, cuyo objetivo central es examinar los problemas públicos, sus orígenes y sus soluciones en contextos democráticos, contando para ello con el rol de las instituciones, las organizaciones y la acción colectiva. Weiss (1998:56) define a la evaluación como “una valoración sistemática del proceso y resultados de un programa o política, comparada con un conjunto implícito o explícito de estándares como medio de contribuir a la mejora del programa o de la política”.

Para el ámbito local, es importante orientar y vincular las políticas públicas a los procesos de desarrollo regional y local, para responder a las necesidades e intereses de la población, y fundamentalmente promover la integración y participación ciudadana al proceso de toma de decisiones, desde el municipio que constituye el primer acercamiento del ciudadano con el gobierno, para lo cual es fundamental la evaluación y la medición del impacto que generan esas políticas públicas.

1.2.3 Las políticas públicas para el desarrollo regional y local

Para que políticas públicas enfocadas a impulsar el desarrollo en todos sus niveles logren su objetivo, fueron primeramente considerados dentro de los lineamientos de los planes nacionales, departamentales y locales de desarrollo, así como la capacidad de gestión del gobierno local. En éste caso, específicamente en materia de desarrollo económico, así como, centrarse en la descripción de la perspectiva de los funcionarios públicos responsables de la ejecución de los lineamientos establecidos en sus planes estratégicos.

En este sentido, Di Pietro Paolo (1999:45) señala que “históricamente el municipio ha sido estudiado desde una perspectiva jurídico-institucional. Los cambios producidos en los últimos años –transformación del Estado y de la economía, incremento de la pobreza, etc.– han obligado a su estudio como agente de un desarrollo integral, que involucre la equidad, la seguridad, la sustentabilidad del proceso, la participación y la gobernabilidad del sistema democrático”.

A nivel municipal, se requiere del fortalecimiento institucional, la modernización de la gestión en sus distintos niveles, la planificación estratégica para un desarrollo integral, la participación organizada de la sociedad civil, el respeto a las identidades y particularidades locales. En este sentido, para la ejecución de estos planes los municipios deben vincularse con instituciones internacionales y nacionales que a través del financiamiento promueven proyectos de desarrollo económico local.

1.3 Evaluación de las políticas públicas

Para establecer criterios y mediciones sobre el alcance que han tendido las decisiones gubernamentales es preciso evaluar las políticas públicas, para lo cual existen varios métodos o enfoques, por ejemplo: la evaluación de procesos, de productos, de resultados, de impacto, de programas gubernamentales, la evaluación institucional, las evaluaciones rápidas y la evaluación multidimensional en la toma de decisiones.

Tomando como concepto de evaluación la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus

resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes”, según lo precisa la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002:21-22).

Adicionalmente a la consideración de los aspectos conceptuales, en el proceso de evaluación se analizan las características fundamentales de la política pública, cuyo objetivo es examinar los orígenes, la construcción de la agenda pública y posibles soluciones de los problemas públicos, considerando el rol de las instituciones públicas y privadas, de las organizaciones sociales, los beneficios para la población, el costo económico y el contexto político.

La evaluación de políticas públicas, según Aguilar Villanueva (1996:48) representa “poder valorar la política desde su inicio hasta su final permitiendo entonces, que las acciones u omisiones del Estado, que provocan consecuencias positivas o negativas en la sociedad, puedan mitigarse, incrementarse o neutralizarse para resolver el problema que les dio origen”. Es decir, que éste proceso indefectiblemente debe contener una secuencia racional e intencional que derivó en las decisiones gubernamentales.

1.3.1 Formas de Evaluación

Sobre los tipos, formas o clases de evaluación más propicias, “es posible evaluar toda política pública por lo menos en seis formas distintas: recurriendo a los medios, los resultados, la eficiencia, el impacto, la satisfacción del usuario y finalmente, a la evaluación participativa”, según lo indica Salazar Vargas (2011:68). El mismo autor, describe las formas de evaluación que a continuación se esboza en cuadro sinóptico.

Tabla 1. Formas de evaluación para de políticas públicas

FORMAS	CARACTERÍSTICAS
1. De medios	Confronta los objetivos de la política pública con los medios puestos a su disposición; es decir, los contrastes objetivos vs. resultados.

2. De resultados	Contrasta lo programado vs. lo ejecutado, se realiza una vez al año se evalúa a nivel presupuestal y a nivel de decisiones.
3. De eficiencia	Contrastan los objetivos de la política con las acciones emprendidas para lograr los objetivos; es decir: ¿cuánto costó obtener esos resultados?.
4. De impacto	Es un tipo de evaluación más cualitativa, se puede establecer qué cambios están produciendo las políticas públicas en los individuos y en los grupos.
5. De satisfacción	Considera un elemento subjetivo, dado que observa en qué medida los que recibieron los efectos de una determinada política pública consideran que sus problemas se resolvieron, sus demandas fueron atendidas o satisfechas.
6. De participación	Combina tres actores importantes comprometidos en el proceso: los expertos externos, la administración pública y los usuarios. Es posible obtener una mejor representación de la realidad que se busca comprender.

FUENTE: Elaboración propia, basada en Salazar Vargas (2011)

Para ésta investigación se pretende considerar la aplicación de la evaluación de impacto, para determinar el efecto que generaron las políticas públicas municipales en Luque, implementadas durante el periodo de estudio. Dado que la finalidad es analizar y determinar si los programas y/o proyectos ejecutados se generaron o no los efectos que se esperaban. Para lo cual, en apartados posteriores se revisará los datos disponibles para el cumplimiento de este propósito.

Según lo establecido por la CONEVAL, la evaluación de impacto “es un instrumento que contribuye a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, es decir, aporta información tanto para actores a nivel gerencial, como para los ciudadanos sobre la efectividad de los programas a los cuales se destina un presupuesto público”. Además, indica que dada las exigencias de este tipo de evaluación, no se define una periodicidad para su aplicación, siendo prioridad detectar las necesidades de cada programa.

Además, de ser necesarias para señalar la pertinencia o no de las mismas, así como establecer parámetros de eficiencia, eficacia y transparencia que permitan el análisis objetivo de los resultados que arrojan las políticas públicas implementadas en el periodo de estudio y proporcionar elementos que permitan contemplar un cambio en las directrices de trabajo, reestructuración o transformación de los lineamientos en los que se basan las decisiones de gobierno. En éste sentido, para la cuantificación y cualificación de sus efectos es preciso relizarlo a través de indicadores que midan el desempeño de las acciones, la metodología será desarrollada en los siguientes apartados.

1.3.2 Elementos para la evaluación de políticas públicas

Para la evaluación de los resultados de una política pública o programa específico, requiere de un procedimiento indispensable que conlleva una serie de elementos para constituir una categorización que permita establecer un punto de conexión entre lo estimado y la realizado, en cuanto a resultados y eficiencia de la política implementada. A continuación, se presenta los enfoques y procedimientos que serán considerados como principales elementos para la evaluación de la política pública.

Tabla 2. Principales elementos para la evaluación de políticas públicas

Enfoque	Procedimientos
Normativo	Califica la política con base en normas externas, el evaluador puede definir sus propios objetivos, mide la eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia con base en definiciones y reglas propias; utiliza un razonamiento deductivo y las técnicas están sujetas al criterio del evaluador.
Cualitativo	Para obtener los resultados se utilizan criterios provenientes de diversas percepciones; se hacen preguntas sobre un tema en particular con opciones muy concretas de respuesta múltiple, por ejemplo: bueno, regular, malo.
Cuantitativo	Este tipo de evaluación utiliza indicadores elaborados previamente, que posibilitan contabilizarlos numéricamente. Los resultados son cuantificables, detalla edades, tallas, pesos, entre otros.

Fuente: Elaboración propia, basada en Guerrero Amparán (1995)

A estos tres elementos, es necesario considerar el enfoque descriptivo, que según Guerrero Amparán (1995:4), se debe “elaborar una lista precisa y exhaustiva de los efectos de la acción pública”, y añade que “tras el periodo establecido para llevar a cabo la evaluación, se establece un inventario de cada una de las variaciones que se registraron en el sector social en el que se aplicó dicha política pública”. En este punto, sobre la temporalidad del horizonte de evaluación, será considerará la modalidad ex – post, misma que se realiza una vez finalizado el periodo de ejecución de la política pública.

Sobre esta modalidad, Cohen & Martínez, (2006:107) destacan que “se encuentra asociada principalmente a las evaluaciones de resultados y de impacto”, y ésta la intencionalidad, se trata de “identificar los factores de éxito o fracaso, evaluar la sostenibilidad de los

resultados y las repercusiones, y extraer conclusiones que puedan ser útiles para otras intervenciones”, según lo considera la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002:23). Es decir, que la conjugación de todos los elementos para la fase de evaluación de las políticas públicas obedece a la intención de determinar los beneficios y/o limitaciones que se han producido, en éste caso durante el periodo de referencia.

1.3.3 Criterios de evaluación

Retomando la intención de detectar los beneficios, limitaciones y/o recomendaciones que podrían derivar de la evaluación de las políticas públicas en el municipio, será considerado el criterio de eficacia, que se asume como “la medida en que se logaron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia”, según lo refiere la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2002:20).

La eficacia relaciona los productos (públicos) con los resultados para la ciudadanía, la alineación de los programas, así como el logro de las metas establecidas a nivel gubernamental, previamente con la participación de los tomadores de decisiones y sociedad, conjuntados preferiblemente en un plan estratégico. Esto sin perder de vista, que la eficacia tiene una relación directa entre los beneficios y la eficiencia, tanto económica y de recursos humanos.

Para definir la eficacia de los programas y/o proyectos públicos a nivel municipal, específicamente para el caso de estudio, el desarrollo económico de Luque, se pretende entender cómo se relacionan las políticas públicas nacionales y locales. Asumiendo, que el criterio de eficacia está estrechamente relacionado con un alto nivel coordinación, y la ineficacia con un nivel limitado de coordinación entre las políticas públicas nacionales, departamentales y locales.

Cuando las políticas públicas locales no están vinculadas a las políticas públicas nacionales y departamentales. Entendiendo, por ineficacia por la falta de coordinación entre las políticas públicas para la asignación de los presupuestos, la priorización de los proyectos y/o programas; así como, la actualización de la gestión pública.

En este punto es importante precisar que para efectos de ésta investigación, se considera la evaluación desde el punto de vista de la coordinación existente entre las políticas públicas nacionales, departamentales y locales, específicamente tomado como base de estudio el desarrollo económico. Asumiendo que la evaluación es la coordinación entre las políticas públicas, basándose en que el desarrollo se concibe en dos sentidos de arriba hacia abajo, es decir, que las políticas públicas nacionales indican en las políticas públicas locales y a su vez determinan que directrices seguir. Por otra parte, es el impulso del desarrollo de abajo hacia arriba, donde las políticas públicas locales, alimentan y enriquecen a las políticas públicas departamentales y nacionales, a partir de la participación ciudadana y la vinculación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno.

1.4 Conclusiones

La relevancia de las decisiones gubernamentales radica en la priorización de las políticas públicas con miras a un proceso integral que impulse el desarrollo nacional, subnacional y local, a partir de la detección de las necesidades, capacidades y potencialidades propias del entorno y la población, para conjugarlas en acciones coordinadas y eficientes que impacten estratégicamente en la promoción equitativa del desarrollo económico, social, político y cultural.

En este sentido, como lo refieren Kraft & Furlong (2004:25) las políticas públicas son “un curso de acción o inacción que el Estado toma en respuesta a problemas sociales. Las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de esos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión”; es decir, que a partir de la vinculación entre gobierno y sociedad se pueden construir alternativas que conjuguen las herramientas y procesos al interior de la Administración Pública que permitan cristalizar los avances en materia de desarrollo.

Por otra parte, al proceso de formulación de políticas públicas debe sumarse la asertividad y eficiencia en la implementación de las mismas, considerando el alto impacto económico y social que generan. Además de requerir conocimientos teóricos y técnicos, debe

considerarse la voluntad política y la capacidad de gestión pública del gobierno, apuntando los esfuerzos no sólo en el corto y mediano plazo, sino planear en base a objetivos a largo plazo, considerando las características regionales y locales son cambiantes, que no rigen por periodos de gobiernos.

Si bien, el Estado realiza funciones económicas como la formulación de la política monetaria, política fiscal, estabilización macroeconómica, provisión de bienes y servicios públicos, con el objetivo de generar un impacto positivo en la calidad de vida de su población, previa categorización de las prioridades reflejadas en estrategias institucionales a través de las políticas públicas que se vinculan con desarrollo regional y local, respondiendo a programas gubernamentales, que en esencia indican lineamientos estratégicos en materia de desarrollo económico, social, entre otros.

Precisamente, esta planeación debe tomar como núcleo a los municipios dado que son instancias *in situ* de las necesidades, fortalezas y potencialidades del espacio físico y de la población. Además, de desarrollar mecanismos que permitan la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, esto generará mayor confianza en las decisiones gubernamentales y potenciar el sentido de pertenencia al lugar donde se pretende lograr un impacto.

No se trata sólo de cumplir con los pasos para la formulación de políticas públicas, se debe atender la idiosincrasia de la población objetivo, las particularidades que se presentan en el municipio o región. Si bien, esta responsabilidad corresponde a los gobiernos, a través de sus planes, programas y actividades, este punto debe conciliar la capacidad de gestión de sus funcionarios y la voluntad política de los actores.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO ECONÓMICO EN PARAGUAY 2010 - 2015

En el capítulo anterior se planteó la base conceptual para el estudio de los mecanismos de evaluación de políticas públicas en materia de desarrollo económico, desde el enfoque del desarrollo regional y local. Bajo este enfoque, para el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, se debe considerar desde la fase del diagnóstico las particularidades que se presentan en el municipio o región, así como la idiosincrasia de la población para impulsar la interacción efectiva de los actores sociales.

Si bien, el compromiso de los gobiernos es impulsar el crecimiento y el desarrollo en sus distintas vertientes a través de sus planes y programas para consolidar este proceso es fundamental fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, la capacidad de gestión de sus funcionarios, la voluntad política de los actores y la participación de la sociedad.

Para este apartado, se pretende responder los siguientes cuestionamientos, ¿cómo se ha contemplado desde el gobierno nacional atender el desarrollo nacional, subnacional y local?, ¿cuáles son las políticas públicas nacionales y subnacionales planteadas para impulsar el desarrollo?, ¿cuál es el criterio para establecer las delimitaciones regionales subnacionales en el Paraguay?, entre otras revisiones conceptuales para presentar un panorama completo de la realidad nacional en la materia. Se pretende describir los planes nacionales implementados, destacando lo concerniente al desarrollo económico, desarrollo social; así como, los cambios registrados en las prioridades de las políticas públicas nacionales de Paraguay, durante el periodo 2010-2015.

Además, se revisará el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, el desempeño económico sectorial, las inversiones realizadas en proyectos económicos y sociales, los resultados de los principales indicadores de desarrollo humano en Paraguay, para establecer un precedente de la visión política y económica del Gobierno Nacional sobre el desarrollo nacional y subnacional, con la finalidad de contextualizar al municipio de Luque.

2.1 Paraguay y sus regiones económicas

Paraguay, se ubica a unos 800 kilómetros del océano pacífico y a 600 kilómetros del océano atlántico. Al norte, limita con Brasil y Bolivia, al este, Brasil y Argentina, al sur, Argentina y al oeste, Bolivia y Argentina. Cuenta con extensión territorial de 406.752 km², está dividido políticamente en 17 departamentos, y un distrito capital, Asunción, que a su vez es sede de los poderes del Estado.

En 2012, de acuerdo con los datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2013:12), la población total nacional era de 6.657.262 habitantes, de los cuales el 50.30% (3.348.458 habitantes) son hombres y el 49.70% (3.308.804 habitantes) son mujeres. Del total poblacional nacional, el 60% (3.998.554 habitantes) se concentran en áreas urbanas y el 40% (2.658.708 habitantes) en zonas rurales.

Ilustración 2. Mapa del Paraguay



FUENTE: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2013). Paraguay

El territorio nacional se divide naturalmente por el río Paraguay en dos regiones. Por un lado, la región oriental que abarca el 39% del territorio nacional (159.827 km²), agrupa a 14 departamentos, con el 97% (6.467.621 habitantes) de la población total, y por otra, la región occidental, donde se localizan tres departamentos, que abarca el 61% (246.921km²) y concentra el 3% (189.641 habitantes) del total poblacional.

Revisar los datos de la distribución de la población y extensión territorial de cada uno de los departamentos y el distrito capital, es importante dado que permitirá visualizar un panorama de la concentración poblacional y de alguna manera sienta un precedente del Departamento Central, demarcación en la que se encuentra el municipio de Luque, que se constituye en la unidad de análisis.

Tabla 3. Paraguay, extensión y población - 2012

Departamento	Extensión Km ²	Hombres	Mujeres	Total
Asunción	117	248,159	279,338	527,497
Concepción	18,051	119,884	113,568	233,452
San Pedro	20,002	211,896	192,404	404,300
Cordillera	4,948	149,223	138,197	287,420
Guairá	3,846	110,392	103,755	214,147
Caaguazú	11,474	273,240	255,753	528,993
Caazapá	9,496	91,352	85,786	177,138
Itapúa	16,525	289,098	280,011	569,109
Misiones	9,556	60,218	59,003	119,221
Paraguarí	8,705	129,885	121,110	250,995
Alto Paraná	14,895	387,064	374,334	761,398
Central	2,465	958,754	983,238	1,941,992
Ñeembucú	12,147	43,894	43,334	87,228
Amambay	12,933	78,297	78,349	156,646
Canindeyú	14,667	98,353	109,732	208,085
Pdte. Hayes	72,907	59,330	54,951	114,281
Boquerón	91,669	30,662	28,423	59,085
Alto Paraguay	82,349	8,757	7,518	16,275
	406,752	3,348,458	3,308,804	6,657,262

FUENTE: Cuadro elaboración propia, con información del Anuario Estadístico del Paraguay (2014).

En este cuadro, se destaca Central, donde geográficamente se encuentra el municipio de Luque. Este departamento concentra al 29% (1.921.992 habitantes) de la población total y ocupa una extensión del 0.6% (2.465 km²). Por su parte, la ciudad de Asunción, alberga al

8% (527.497 habitantes) del total poblacional y ocupa el 0.02% (117 km²) del territorio nacional. En conjunto, conforman la denominada área metropolitana, concentran una parte importante del comercio, servicios, y entidades gubernamentales, que en contexto cobran una relevancia y parte activa en la dinámica económica y política del país.

Lo anterior, no resta importancia a ninguno de los departamentos; sin embargo, en el contexto que se trata de destacar, a parte del área metropolitana también es oportuno mencionar a los departamentos fronterizos, son importantes polos económicos para el país. Por un lado, el departamento de Alto Paraná, con la ciudad brasileña de Foz de Iguazú, agrupa al 11% (761.398 habitantes) de la población total y el 3.6% (14.895 km²). Por otra parte, el Departamento de Itapúa, limítrofe con la ciudad argentina de Posadas, concentra al 8.5% (569.109 habitantes) y el 4.06% (16.525km²) del territorio nacional.

2.1.1 La regionalización de Paraguay

En 1992, con la aprobación de la Constitución Nacional, en el Artículo 156°, en referencia a la estructura política y la administrativa), se estableció que señala que *“el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta 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”*, según lo señalado por el Gobierno de la República del Paraguay (1992:32). Otorgando a los gobiernos subnacionales y municipios, la autonomía para coordinarse administrativa y económicamente, así como la posibilidad de confluir los esfuerzos de desarrollo en un sentido nacional con una visión de país.

Sin embargo, este punto debe considerarse ¿cuál es la visión del Gobierno Nacional, con respecto a las regiones subnacionales?, más allá de la estructura político-administrativa de los departamentos y municipios. A propósito, el Artículo 159°, establece que para *“la creación, la fusión o la modificación de los departamentos y sus capitales, los municipios y los distritos, en sus casos, serán determinadas por la ley, atendiendo a las condiciones socioeconómicas, demográficas, ecológicas, culturales e históricas de los mismos”*. Con respecto la conformación o delimitación de las regiones subnacionales, menciona que los

departamentos podrán agruparse en regiones, para el mejor desarrollo de sus respectivas comunidades. Su constitución y su funcionamiento serán regulados por la ley.

Más allá de la consideración normativa de las regiones, se suman otros componentes como las características socioculturales, las potencialidades internas, las actividades económicas propias de la región, los niveles de participación ciudadana, la distribución de los ingresos, entre otros. En conjunto juegan un papel fundamental no sólo en la conformación, sino en la cohesión de las regiones. La diversidad de factores que inciden en la regionalización, deben abordarse desde una visión integral.

Al respecto, la Secretaría Técnica de Planificación (2014:53) considera que “el proceso de fragmentación territorial no respeta los tradicionales límites políticos administrativos de los Departamentos, pues dentro de un mismo Departamento se pueden identificar diferentes tipos de modelos territoriales, lo cual implica la necesidad de analizar y organizar los diferentes tipos de territorios”. El Gobierno Nacional de acuerdo con las características generales del país, divide el territorio en seis regiones.

Tabla 4 .Regionalización de Paraguay – 2014

REGIONES	DEPART.	SUP.	POB.	PRODUCCION	CARACTERÍSTICAS
Zona Norte	Amambay Concepción San Pedro	50.986 km2.	670.285	Ka'a he'e (stevia), miel, piscicultura, indumentaria, muebles, asientos, y cemento	Alta proporción de población rural, carencias de infraestructura, bajo nivel de actividad financiera. Actividades productivas extensivas, especialmente la ganadería.
Colonial Tradicional	Cordillera Paraguari Ñeembucú Misiones	35.356 km2.	712.011	Frutas y hortalizas, floristería, investigación, desarrollo tecnológico, turismo de naturaleza, deportes y espiritual, construcción, urbanización, artesanías,cerámica, madera, fibras, canteras de piedra.	Posee riqueza natural y cultural de gran potencial para el turismo y la urbanización sustentable.

Centro en transición	Caaguazú, Guirá y Caazapá	24.816 km2.	825.652	Granos y derivados, ganadería, frutas y hortalizas, caña de azúcar, alcoholes a base de caña de azúcar, oro, yerbamate, turismo, artesanías	Concentra la mayor proporción de población rural a nivel nacional. Su proceso de desarrollo genera conflictos sociales y económicos por carecer de un Plan de Desarrollo Territorial.
Corredor Sureste	Canindeyú Alto Paraná Itapua	24.816 km2.	1.445.596	Electrónica, electricidad, autoparte, aceites, granos, floistería, maquilas textiles e indumentaria, balanceado para alimento animal, agua	Abarcando importantes ciudades de Encarnación y Ciudad del Este. Tiene menores niveles de pobreza y menor población con necesidades básicas insatisfechas aunque presenta el mayor nivel de desigualdad.
Expansión Metropolitana	Central Presidente Hayes Asunción	74.489 km2.	2.619.157	Silicio, industria liviana, fundición de acero textil, investigación y desarrollo tecnológico, software	La actividad económica gira en torno al comercio y la industria liviana establecida en los distritos urbanos y su entorno. Es la sub-región con mayor densidad poblacional en la zona de Gran Asunción. En su mayoría constituyen centros urbanos y tierras minifundiarías.
Chaco Centro-Norte	Boquerón y Alto Paraguay	174.018 km ² .	67.577	Turismo de naturaleza y caza, artesanías, lácteos, carnes, frutas, petróleo, gas y urea de gas, yeso y cerámica blanca, turismo de caza.	Posee una población multicultural de diversos niveles socioeconómicos. El territorio es seco al oeste y húmedo al este con cualidades productivas muy variadas.

FUENTE: Información adicionada, Secretaría Técnica de Planificación (2014). Paraguay

2.1.2 Políticas públicas subnacionales en el Plan Nacional de Desarrollo, 2030

Las políticas públicas nacionales están estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) - Paraguay 2030, que se constituyen en el documento marco para regir y establecer los lineamientos para la coordinación de las acciones enfocadas a impulsar las estrategias incluidas en los Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo.

El PND, en el Eje 2: *Crecimiento económico inclusivo*, establece como objetivos estratégicos: diagnóstico, estabilidad macroeconómica, conectividad interna y externa, empleo de calidad, seguridad social, micro, pequeñas y medianas empresas, recursos energéticos renovables, investigación, desarrollo tecnológico y educación superior, fomento de la producción, competencia y formalización de la economía, además de valor regionales, producción sostenible, gobierno abierto y transparente, y defensa nacional.

Sobre este tema, se impulsa la *Estrategia 2.3: Regionalización y Diversificación Productiva*, cuyo propósito es lograr el aprovechamiento de las ventajas comparativas de las regiones del país, radicación de inversiones y activación de cadenas de valor que incorporen a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Tabla 5. Lineamientos para el desarrollo económico de las regiones en Paraguay, 2014

Desarrollo económico de las regiones	
OBJETIVOS	Reducir a menos de 3% el rezago potencial de la productividad por hectárea de la agricultura familiar con respecto a la agricultura empresarial.
	Reducir a menos de 7% el rezago potencial de los ingresos laborales promedio en los distritos más pobres del país con respecto al resto de la región oriental.
	Incrementar el consumo de electricidad para uso industrial.
	Fomentar la creación de MiPyMEs en industrias de servicios y tecnologías.
¿CÓMO?	<p>2.3.1 Cadenas de valor regionales</p> <p>El país deberá regular el crecimiento y la organización territorial en áreas congestionadas, así como en áreas de baja densidad poblacional, reduciendo las asimetrías territoriales y aumentando la competitividad y la diversificación productiva</p>
LINEAMIENTOS	Impulsar la identificación del potencial de integración productiva.
	Fomentar la formación de cadenas de valor y de polos productivos (clusters), como estrategia primaria de mejora de la competitividad.
	Generar innovación industrial a través de proyectos de radicación de parques tecnológicos y centros de datos con apoyo de la política energética.
	Organización urbana adecuada para la instalación de zonas complementarias de abastecimiento de bienes y servicios para el desarrollo de cadenas de valor.
	Facilitar el entrenamiento de recursos humanos locales en disciplinas especializadas para la participación en el sector industrial.
	Impulsar la formación de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) por sectores y regiones, impulsando la innovación en la producción, comercialización y servicios conectados a las principales cadenas de valor.
	Apoyar la oferta de herramientas de comercio electrónico.
	Configurar estrategias para acompañar el dinamismo de las economías urbanas, centrada en la agregación de valor y de servicios de calidad.

FUENTE: Elaboración propia con información de Secretaría Técnica de Planificación (2014). Paraguay.

En el PND, se establecen los procesos para su implementación, a partir de la programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas, proyectos e intervenciones públicas de los organismos y entidades del Estado. En este sentido, para implementar, revisar, seguir y evaluar un proceso, se requiere de un mecanismo de coordinación intergubernamental, para conjuntar elementos que permitan el cumplimiento de los objetivos propuestos, para asegurar el suministro de información que permita una evaluación fundamentada, de los planes y programas públicos.

La coordinación entre las políticas públicas es entendida según Repetto (2005:89) como “el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulte de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto”.

Este punto, es crucial cuando se trata del vínculo entre gobiernos y gobernantes, éstos últimos a su vez, son militantes activos de un partido político, con ideología política muy definida, que en ocasiones se contraponen a los lineamientos del Gobierno Nacional. Sin embargo, al establecerse un mecanismo de coordinación se reducen las posibilidades de que un gobernante, tome decisiones discrecionales e interpretaciones personales, en asuntos de interés público que previamente han sido estudiados y acordados en juntas plurales y apegados a los principios legales y legítimos, que deben priorizar el desarrollo nacional, subnacional, local e individual de cada una de las personas que habitan y forman parte de un determinado territorio.

También el PND, considera la importancia de la coordinación e indica que “es requerida para la implementación de planes, programas y proyectos descansará en la estructura de coordinación interinstitucional encabezada por el Consejo de Ministros y los equipos especializados que conforman el Gabinete Civil, el Gabinete Social, el Equipo Económico,

el Gabinete Militar, así como diversos Consejos Nacionales como el de Ciencia y Tecnología, el de Defensa, el Ambiental, el Sistema de Integridad, entre otras instancias de Coordinación”. Por supuesto, del mismo modo considera la participación de los entes reguladores del Estado, en sectores estratégicos como: telecomunicaciones, transporte, servicios de salud, servicios financieros, seguros, entre otros.

2.2 Política pública en materia de desarrollo económico

Para este capítulo es importante realizar una breve revisión conceptual sobre el tema de política económica, que constituye la directriz que rige a las instancias gubernamentales para la formulación de políticas públicas nacionales, subnacionales y locales en materia de desarrollo económico, que serán implementadas en Paraguay.

Para el caso paraguayo, la implementación y revisión de estas medidas la responsabilidad recae indefectiblemente en el Gobierno Nacional que su vez hará extensivo a todo el sector público. Sobre éste tema, Rose (1998:34) remarca que el “Poder Ejecutivo mediante los órganos fiscales y administrativos, los cuales establecen las líneas que deben seguirse”; esta visión de algún modo también es reforzada por Thoening (2002:78) que considera que “el sector público refiere toda una gama de instituciones políticas, legislativas y administrativas que permiten al gobierno implementar y ejecutar programas específicos”.

De tal manera que cada país prioriza y establece determinadas políticas públicas para lograr sus metas, objetivos y planes estratégicos; para lo cual requiere de un plan económico cuyo objetivo no sólo se centre en el crecimiento económico, sino además derive en el desarrollo económico. Para el caso paraguayo, la Constitución Nacional en su Artículo 6° referente a la calidad de vida, expresa que *“la calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico”*, asumiendo de ésta manera su función de regente de los temas relacionados a la calidad de vida de los paraguayos.

Además, en el Artículo 176° se enmarca todo lo referente a la política económica y la promoción del desarrollo, que indica *“la política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural”, especificando además que “el Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional”*.

Éste apartado sienta las bases para la planeación nacional, quedando establecido el carácter de los planes de desarrollo que el Artículo 177°, establece que *“los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público”*. Finalmente, el gobierno se rige por un marco normativo en el que evidentemente se sientan las bases para el actuar gubernamental, sin embargo, no es posible solamente limitarse al ámbito normativo sino revisar que esto vaya a la par del ámbito de gestión pública.

2.2.1 Política pública en materia de desarrollo social

Las mediciones tradicionales del crecimiento consideran factores como el Producto Interno Bruto (PIB), el PIB per cápita, el nivel de industrialización, entre otras. Sin embargo, el desarrollo no sólo debe considerarse desde la dimensión cuantitativa y hasta simplista, de delimitarlo únicamente a indicadores económicos es imperante dimensionar las distintas vertientes que inciden el desarrollo humano, que a su vez están asociadas a las libertades fundamentales.

En este apartado se revisará las principales corrientes y propuestas relacionadas al desarrollo social, que según lo refiere Midgley (1995:8) *“es un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico”*. Sobre las libertades fundamentales, Sen (2000:27) considera *“las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de*

transparencia y la seguridad protectora”. Sin embargo, usualmente las políticas públicas son dependientes de los criterios de eficiencia y de optimización de los recursos fiscales limitados asignadas por el gobierno. Sobre ésta interacción gubernamental y el debate existente sobre el desarrollo económico y social, la Organización de las Naciones Unidas asume que uno de los principales mecanismos para lograrlo es a través de la cooperación internacional.

Es por eso que la Carta de las Naciones Unidas (2016), en el Artículo 55° señala que *“con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones la Organización promoverá: niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”*. Por lo mismo, el vínculo existente entre el desarrollo social y el desarrollo económico es inequívoco para que el crecimiento económico sea integral e incluyente. Al respecto, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública(2006) asegura que *“existe un consenso de que el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar el desarrollo social”*.

Para el Banco Mundial (2014), el desarrollo social se basa en *“la necesidad de poner a las personas en primer lugar en los procesos de desarrollo”*, y agrega que el *“desarrollo social promueve la inclusión, la cohesión, la capacidad de adaptación, la seguridad ciudadana y la rendición de cuentas como los principios operacionales”*; Sin embargo, desde una visión más integral y hasta cultural el planteamiento de Reyes(2003:67) asume que el desarrollo *“es una condición social, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales.*

La utilización de los recursos estaría basada en una tecnología que respeta los aspectos culturales y los derechos humanos” y añade que *“todos los grupos sociales tendrían acceso a las organizaciones y a servicios básicos como educación, vivienda, salud, nutrición y que sus culturas y tradiciones sean respetadas”*. Es imperante encontrar la fusión o equilibrio necesario para integrar la idea de un crecimiento económico sostenido, a través del desarrollo económico y social de un país no como ideas aisladas, ni buenas intenciones de

gobierno, sino como dos condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de la población, mejor nivel educativo, accesos a servicios de salud oportunos, empleos bien remunerados, entre otros. Es decir, apuntar al desarrollo integral como una forma de materialización de los objetivos plasmados en tantos planes de gobierno.

2.2.2 Cambios en las prioridades de las políticas públicas nacionales, 2010 – 2015

La agitada política del Paraguay a lo largo de los años, está marcada dos grandes guerras que prácticamente devastaron al país. Su historia también está marcada por una dictadura militar de 35 años que finalizó en 1989, tras un golpe militar que derrocó al entonces presidente Gral. Alfredo Stroessner. Ante esta situación, para mantener la estabilidad asumió la presidencia el Gral. Andrés Rodríguez Pedotti, quien encabezó el gobierno provisional hasta 1992.

En ese mismo año, se inició la transición a un sistema de gobierno democrático, celebrándose elecciones libres, fue electo presidente de la República, para el periodo 1993 – 1998, el Ing. Juan Carlos Wasmosy. Para el periodo, 1998 – 2003, fue electo como presidente el Ing. Raúl Cubas Grau, quien renunció al cargo en marzo de 1999, luego del asesinato el Vice-presidente de la República, el Dr. Luis María Argaña, y la escalada de la tensión política y manifestaciones principalmente en las calles de la capital.

Días después, el entonces Presidente del Senado, el Abog. Luis Ángel González Macchi, asumió la presidencia y finalizó su mandato en 2003. Ese mismo año, alcanzó la presidencia el Abog. Nicanor Duarte Frutos, para el periodo 2003-2008. Cabe señalar que de todos los mandatarios mencionados formaban parte de la militancia activa de la Asociación Nacional Republicana (ANR), conocido como Partido Colorado.

Después de 61 años de hegemonía del Partido Colorado al frente del Gobierno Nacional, en 2008, se produjo la alternancia política cuando asumió la presidencia Fernando Lugo Mendez, producto de una amplia alianza entre partidos y asociaciones campesinas, pero en 2012, el Presidente fue destituido por la vía del juicio político. Ese mismo año, ocupó el cargo el Vice-presidente de la República, Dr. Federico Franco, quien finalizó el periodo.

Para las elecciones del periodo 2013 - 2018, la presidencia es ocupada por Horacio Cartes Jara, representante del Partido Colorado.

Ésta breve referencia de los mandatos presidenciales en el país, se realiza con la finalidad de contextualizar sobre los asuntos políticos nacionales recientes. Sin embargo, es oportuno mencionar que ésta investigación no se centrará en describir los procesos políticos, económicos ni sociales recientes. Se enfocará a revisar las acciones de gobierno en el periodo de estudio. En éste apartado se describirá los lineamientos establecidos en los planes de desarrollo correspondientes a los tres últimos periodos de gobierno, centrándose en el último, con el propósito de evidenciar las prioridades del Gobierno Nacional en materia de desarrollo económico.

Con respecto a las características de la economía paraguaya, Monroy Peralta (2012:159) señala que “se ha basado en la explotación y exportación de productos primarios. Este modelo de desarrollo centrado en la agricultura, con una fuerte dependencia del exterior, ha provocado el reparto desigual de la tierra”. Es decir, que Paraguay no es indiferente a las tendencias internacionales, la política económica marca los lineamientos a escala global, regional, nacional, subnacional, y por ende influye en el nivel local.

A continuación, se presenta los linamientos establecidos en el Plan de Desarrollo 2003-2013: “Agenda para un País mejor”, impulsados durante el gobierno de Gobierno del Dr. Nicanor Duarte Frutos, que establece los objetivos, y ejes estratégicos determinados para un horizonte de cumplimiento de 10 años.

Tabla 6 .Plan de Desarrollo de Paraguay 2003 – 2013, “Agenda para un país mejor”.

Gobierno: Nicanor Duarte Frutos (2003 – 2008)	
Objetivos Estratégicos	Recuperar la confianza en las instituciones del Estado y sus representantes
	Promover la participación activa de la ciudadanía para la construcción de las instituciones de la democracia.
	Reactivar la economía y generar empleo dentro de un nuevo modelo de desarrollo sustentable.
	Combatir la pobreza, la corrupción y la inseguridad.

Ejes Programáticos	Modernización de la Administración Pública.
	Un entorno económico confiable y predecible para la inversión.
	Crecimiento económico sustentable.
	Revolución educativa para mejorar el capital humano
	Prioridades y políticas de salud.
	Obras públicas y construcción de viviendas económicas.
	Energía para el desarrollo
	Defensa del Medio Ambiente
	Establecimiento de un nuevo modelo de relacionamiento internacional
	Desarrollo de nuevos espacios.
	Estado y Sociedad.
	Respeto por los Derechos Humanos
	Combate a la pobreza y a la exclusión social.
	Lucha contra la corrupción.
	Modernización de las fuerzas de Seguridad.

Fuente: Elaboración propia, con información de Monroy Peralta (2012)

Para realizar un seguimiento a profundidad y con mayor precisión a los objetivos de este Plan, en septiembre de 2003, se instaló el Gabinete Social cuya función fue “el intento de no solamente coordinar intervenciones en el área de políticas sociales desde diferentes instituciones públicas, sino también se impulsó el diseño de nuevos conceptos y modelos para la gestión de políticas sociales, que deben lograr cierto grado de consenso a través de las diferentes instituciones públicas encargadas con la atención social”, según lo menciona Otther (2004:1-2).

El siguiente programa de gobierno fue establecido en el periodo del gobierno de Fernando Lugo Méndez, que se denominó Plan Estratégico Económico y Social, 2008 – 2013, que fue “un instrumento para formular y coordinar políticas públicas capaces de resolver, por primera vez en nuestra historia, los problemas seculares que nos afligen, para fortalecer la transparencia e invitar a la eficiencia, a la concertación y a la participación” de acuerdo a la presentación del documento elaborado por Gobierno de la República del Paraguay (2008), estableciendo así la hoja de ruta del gobierno central.

Tabla 7. Plan Estratégico Económico y Social, Paraguay 2008 - 2013

**Gobierno: Fernando Lugo Méndez
(2008 – 2013)**

Objetivos Estratégicos	1. Proseguir el crecimiento económico, pero con mayor generación de empleo y con mejor distribución de ingresos.
	2. Fortalecer las instituciones del Estado para mejorar la eficacia de las políticas públicas.
	3. Aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema.
	4. Alentar la diversificación de la estructura productiva, preservando el medio ambiente y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles en el país
	5. Impulsar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía para fortalecer las micro y pequeñas empresas, en especial las pequeñas fincas agrícolas, aumentando su capacidad competitiva;
	6. Armonizar y coordinar las acciones del gobierno para apoyar el desarrollo regional descentralizado, así como los ocho pilares que apoyan el logro de los objetivos.
Pilares Estratégicos	1. Mantener políticas macroeconómicas consistentes que aseguren la estabilidad y ofrezcan un contexto previsible para la toma de decisiones económicas.
	2. Desarrollar un sistema financiero sólido y seguro, capaz de ofrecer servicios de calidad a todos los actores económicos, sin exclusiones;
	3. Mejorar las empresas públicas mediante una gestión más profesional, más eficiente y transparente;
	4. Modernizar la administración pública orientada a facilitar el acceso de toda la población a los servicios públicos
	5. Realizar una reforma agraria integral con reactivación de la agricultura familiar;
	6. Impulsar el desarrollo de la infraestructura;
	7. Fortalecer la competitividad y mejorar el clima de negocios e inversión;
	8. Generar empleo y luchar contra la pobreza y contra toda forma de exclusión social

FUENTE: Elaboración propia, con información del Plan Estratégico Económico y Social (2008 – 2013). Paraguay

Para el periodo 2013-2018, siendo presidente Horacio Cartes Jara Al inicio de su mandato se comprometió a atender a los sectores desprotegidos, contrarrestar la corrupción, generar empleos y promover un crecimiento económico inclusivo.

Para el cumplimiento de los objetivos nacionales se elaboró el documento denominado Plan Nacional de Desarrollo, Construyendo el Paraguay del 2030 que “es un documento estratégico que facilitará coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder

Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial”, según lo señala Secretaría Técnica de Planificación, STP por sus siglas,(2014:19).

La STP es la instancia del Gobierno Nacional que tiene como función coordinar e impulsar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del proceso de desarrollo nacional. El Plan Nacional de Desarrollo 2030 “fue elaborado en un amplio proceso de consulta con talleres y reuniones iniciados en el mes de noviembre de 2013, en 10 departamentos del país, de los que participaron más de 2.000 referentes del gobierno central, gobiernos sub-nacionales, sociedad civil, sector privado y académico” así lo señala en el mismo documento la Secretaría Técnica de Planificación(2014:19).

Tabla 8. Plan Nacional de Desarrollo, construyendo el Paraguay del 2030

Gobierno: Horacio Manuel Cartes Jara	
Ejes Estratégicos	1. Reducción de pobreza y desarrollo social
	2. Crecimiento económico inclusivo
	3. Inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada
Líneas Transversales	Igualdad de oportunidades:
	Gestión pública transparente y eficiente
	Ordenamiento y desarrollo territorial
	Sostenibilidad ambiental

FUENTE: Elaboración propia, con información del Plan Estratégico Económico y Social (2008). Paraguay.

Como parte del cumplimiento de las estrategias plasmadas en éste Plan, la STP presenta los siguientes planes nacionales, mismos que están alineados con los objetivos nacionales que están organizados en tres ejes estratégicos y cuatro líneas transversales enfocados a promover el desarrollo del país en los sectores prioritarios.

Tabla 9. Principales planes del Plan Nacional de Desarrollo, Paraguay2030

Nº	Plan
1	Plan Director TIC
2	Plan Nacional de Banda Ancha 2011-2015

3	Plan Nacional de Telecomunicaciones
4	Plan Nacional de Numeración
5	Plan Nacional de Cultura
6	Plan de Gobierno Abierto
7	Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (POLNA)
8	Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes
9	Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en el Paraguay. 2010-2015
10	Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay
11	Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015
12	Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020
13	Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez 2010-2015
14	Plan Nacional de Educación 2024
15	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos
16	Plan Nacional de Juventud 2013-2020
17	Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez 2010-2015
18	Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014-2018
19	Plan Nacional de Seguridad Vial 2013-2018
20	Plan Nacional de Saneamiento
21	Plan de Lucha contra el Microtráfico
22	Plan Umbral Paraguay
23	Plan Maestro de Desarrollo Sostenible del Sector Turístico del Paraguay - 2012
24	Política Nacional Migratoria del Paraguay

FUENTE: Elaboración propia, con información del Plan Estratégico Económico y Social (2008). Paraguay

Si bien, se realiza una revisión en términos del compromiso plasmado en los objetivos y estrategias implementadas por el gobierno nacional a través de sus planes de desarrollo para

visualizar los cambios registrados en las prioridades de las políticas públicas nacionales, durante el periodo de estudio.

Resulta fundamental revisar la composición del Presupuesto General de la Nación (PGN) “es el conjunto de ingresos y gastos planeados por el Gobierno en un año determinado. Es un instrumento por el cual el Gobierno asigna recursos financieros para las distintas políticas y objetivos planificados con los cuales se brindan a la ciudadanía los servicios de educación, salud, seguridad, entre otros, y se cubren los gastos propios de funcionamiento del aparato estatal”, así lo plantea el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (2016:2). La composición del PGN se divide en tres componentes: ingresos, gastos, financiamientos y saldos.

Cabe indicar como nota metodológica que los montos utilizados en este apartado han sido deflactados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) con datos del Banco Central del Paraguay (2016) para eliminar los efectos inflacionarios. Adicionalmente, al IPC se le realizó un cambio de base del año 2007 (estándar utilizado por el BCP), al año 2010 (primer año del periodo estudio). También, se indica que debe entenderse por guaraníes (simbología Gs.) al valor de la moneda nacional, en 2010. Con esa precisión, los Presupuestos Generales de la Nación han sido actualizados a guaraníes de 2010.

También, se revisará las asignaciones realizadas por el Gobierno Nacional al gasto público, específicamente, en lo referente a la clasificación funcional, en el periodo 2010-2015. El gasto público que en esencia es “es el conjunto de erogaciones que efectúa el sector público en todos sus niveles (subsector gobierno federal y local y el subsector paraestatal) en el ejercicio de sus funciones”, de acuerdo a lo señalado por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1994:210). Es decir, que ese gasto se traduce en la utilización de los recursos que el gobierno necesita y asigna para los pagos de personal, suministros, infraestructura, funcionamiento y pago de deudas, entre otros.

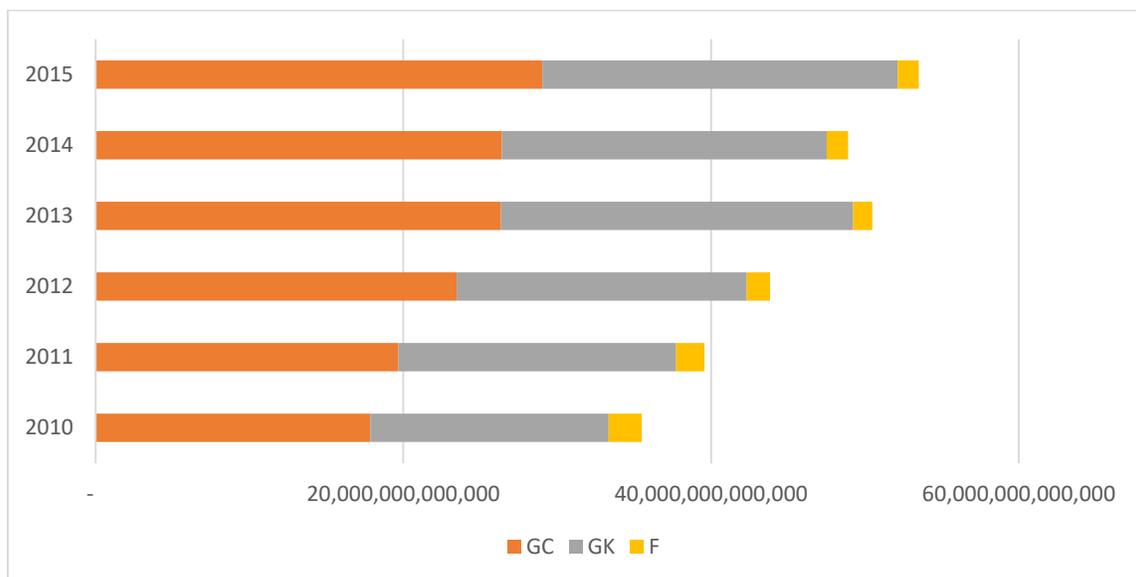
Según la clasificación económica, el gasto público se divide en gasto corriente y capital. En este punto, el Consejo Nacional de Armonización Contable (México, 2016) define el gasto corriente como las “erogaciones que realiza el ente público y que no tienen como

contrapartida la creación de un activo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones de gobierno. Comprenden los relacionados con producción de bienes y servicios de mercado o no de mercado, los gastos por el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias, asignaciones y donativos de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios”.

Precisando, que el gasto en capital está destinado “a la formación de capital fijo, al incremento de existencias, a la adquisición de objetos valiosos y de activos no producidos, así como las transferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico que se efectúan para financiar gastos de éstos con tal propósito y las inversiones financieras realizadas con fines de política”. La clasificación funcional del gasto público aplicada en Paraguay considera los rubros de Administración gubernamental, servicios de seguridad, servicios sociales, servicios económicos, servicio de la deuda y servicio de regulación y control.

De acuerdo a los datos históricos de la clasificación económica del gasto público para Paraguay, en el periodo de referencia, la tasa promedio de crecimiento anual ascendió a 10.21%. También, se observa que el gasto corriente (GC) tiene una tendencia creciente, en 2010, representaba el 50% del total del gasto erogado, y en 2015, representó el 54%. Para efectos de aproximación en relación a la cotización de la moneda nacional es de Gs. 5806 por cada dólar americano, según el tipo de cambio considerado por el Banco Central del Paraguay (2016), el 30 de diciembre de 2015.

Gráfica 1. Clasificación económica del gasto público real de Paraguay, en Gs. de 2010, Periodo 2010-2015

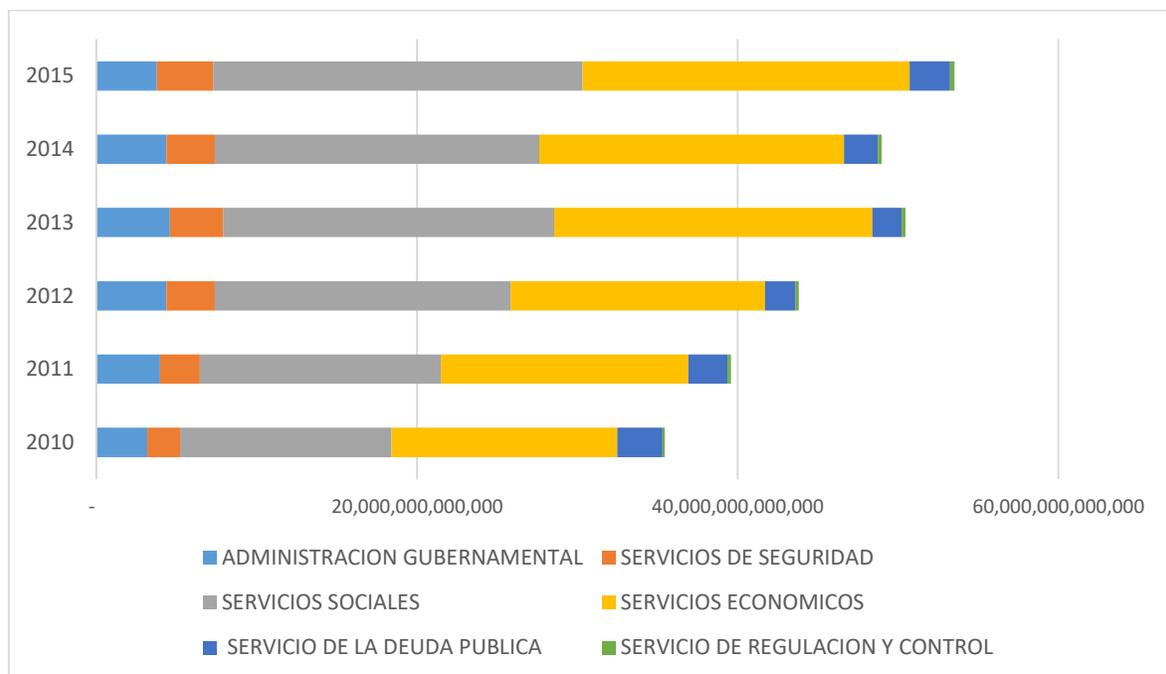


FUENTE: Gráfica elaborada a partir de información del Presupuesto General de la Nación contenido en la siguiente normatividad: Ley N°3964 (2010), Ley N°4249(2011), Ley N°4581(2012), Ley N°4848(2013), Ley N°5142(2014) y Ley N°5386(2015).

En 2010, el gasto capital (GK), fue de Gs.15.479.224.308.488, y en 2015, fue de Gs. 23.108.926.874.598 en 2015, en términos proporcionales su participación se redujo de 44% a 43%. Canul y Tun (2013) señalan, basado en evidencia empírica para México, que el gasto corriente (en particular el apartado de sueldos y salarios) es nocivo para el crecimiento económico, en contraste el gasto en capital refuerza el crecimiento económico.

El financiamiento (F) son los requerimientos de deuda del sector público que ha pasado del 6% del total a 3% durante el periodo de análisis. La reducción del financiamiento requerido revela esfuerzos para cerrar la brecha fiscal (*fiscal gap*) entre egresos e ingresos.

Gráfica 2 Clasificación funcional del gasto público real de Paraguay, en Gs. de 2010 Periodo 2010-2015



Fuente: Elaboración propia, a partir de los Presupuestos Generales de la Nación (2010-2015). Paraguay

La administración gubernamental abarca el sostenimiento de los 3 poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). En 2010, éste rubro utilizó Gs. 3.173.507.598.911, cifra que representó casi el 9% del presupuesto ejercido entre 2010 y 2012. Esta asignación presupuestal incrementó, en 2013, hasta Gs. 4.580.882.208.510, que representó un 9.1% del total. Sin embargo, para 2015, su participación fue del 7% del presupuesto, con Gs. 3.772.367.663.670. Esta inestabilidad en la partida de Administración Gubernamental refleja la alta inestabilidad política que ha vivido la Republica del Paraguay, ya que el periodo de Fernando Lugo concluiría en 2013, sin embargo, tras su juicio político en 2012 llegó al poder Federico Franco que concluyó el periodo presidencial, siendo en 2013 que inicio el periodo de Horacio Cartes.

Los servicios de seguridad consideran el sostenimiento del ejército para el resguardo de la defensa nacional, el financiamiento de la policía para preservar el orden interior, así como partidas para garantizar la seguridad sin discriminación y el funcionamiento de los reclusorios. Esta partida del gasto prácticamente ha duplicado su asignación presupuestal

pasando en 2010, de Gs. 2.049.756.789.685, a Gs. 3.504.861.374.726, en 2015, rebasando del 5.8% al 6.8% del presupuesto.

Parte del gasto público se asigna al gasto social que “es destinada al financiamiento de servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, son los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1994, pág. 205). Este rubro, en 2010, tenía una asignación de Gs.13.186.839.063.249, presentando un crecimiento sostenido, hasta llegar a Gs. 23.049.658.709.046, en 2015.

Con respecto, a los servicios económicos se incluyen aspectos ligados a la actividad industrial, el Gobierno a través de sus dependencias, incide en actividades como la agricultura, industria, comercio, comunicaciones, energía y transporte. Este rubro, también incluye la obra pública productiva en la que invierte el estado. En 2010, el monto asignado a estas actividades fue de Gs.14.074.971.200.782, y en 2015, la asignación fue de Gs.20.385.721.333.946. Aunque hubo un incremento en valores absolutos este no se vio reflejado en la composición del presupuesto, que paso del 39.7% a 38.1%, del total de recursos durante el periodo de estudio.

El servicio de la deuda entendido como los costes derivados del financiamiento del sector público tienen un comportamiento muy particular. Durante la exposición de la clasificación económica del gasto se analizó el funcionamiento del financiamiento que tuvo una reducción de 2010 a 2013 debido a los esfuerzos fiscales realizados para cerrar la brecha fiscal, estos esfuerzos se han visto reflejados en una baja del servicio de la deuda y es resultado de la mayor disciplina fiscal que caracterizo a Paraguay durante la alternancia.

Inicialmente bajo la presidencia de Fernando Lugo, y después con el interinato de Federico Franco. No obstante, al inicio de la presidencia de Horacio Cartes, se ha invertido esta tendencia, en los años 2014 y 2015, se observa un incremento del financiamiento y como consecuencia un aumento en los costos del servicio de la deuda. En 2010, el servicio de la deuda era del 8% del presupuesto, en 2013, fue un 3.6%, y en 2015, fue del 4.7%.

Pareciera ser que actualmente, el Gobierno Nacional se preocupa por la regulación y el control de las actividades productivas, sin considerar, sí, es el sector público o privado el proveedor del servicio, debido a que la prioridad no es fiscalizar al agente provisor sino garantizar un nivel de calidad en la provisión de servicios públicos. Sin embargo, esto parece ser más discursivo que tangible, dada la ínfima asignación presupuestal de tan solo el 5.4% del presupuesto en 2010 y del 0.5% en 2015.

2.3 Desarrollo económico registrado en Paraguay, 2010 – 2015

Si bien uno de los objetivos del presente trabajo de investigación es determinar la coordinación entre las políticas públicas en materia de desarrollo económico de los tres niveles de gobierno, conforme se va desarrollando la revisión documental, se desataca que lamentablemente la información relacionada es bastante limitada.

Una de los principales problemas a los que se enfrentan los tomadores de decisiones e investigadores de los asuntos de gobierno en Paraguay, es la calidad y sistematización de la información, no sólo en el ámbito referente al desarrollo económico sino en varios ámbitos relacionados al quehacer gubernamental. Es recurrente, que las autoridades de las distintas instituciones gubernamentales destaquen los logros obtenidos en áreas económicas, sociales, de obra pública, entre otros. Sin embargo, específicamente en lo referente a desarrollo económico, en los lineamientos establecidos en el PND, se dificulta dicha tarea.

Además, es recurrente que el desarrollo económico sea considerado crecimiento económico, situación que permea a no abordar las problemáticas relacionadas con toda la información necesaria. Bajo el entendido, de que el crecimiento económico es sólo un aspecto parcial e insuficiente para valorar el desarrollo de una economía, es necesario considerar indicadores más completos que abarquen aspectos del desarrollo humano como el acceso a la educación, a la salud y la esperanza de vida, entre otros.

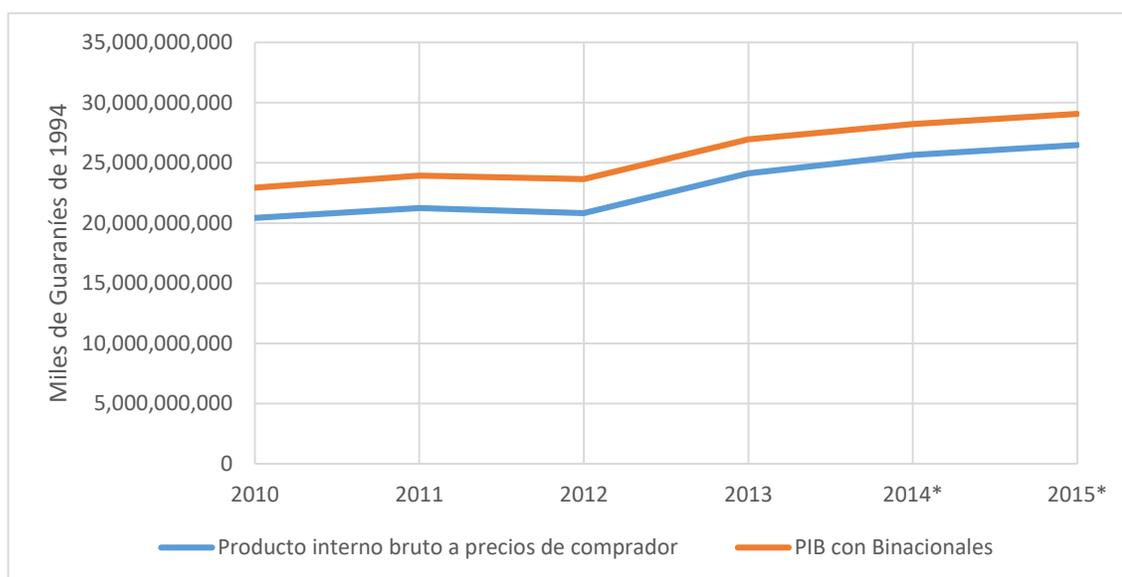
2.3.1 Comportamiento del Producto Interno Bruto y desempeño económico sectorial

En este apartado, se busca presentar los datos relacionados al desempeño del Producto Interno Bruto (PIB), que es la medida estándar para analizar el crecimiento económico,

puede ser entendido como el total de bienes y servicios producidos por una economía en un año. Así como, la revisión del desempeño de los indicadores económicos sectoriales, que permitirán obtener un panorama bastante actualizado de la economía paraguaya.

Para el caso paraguayo, el PIB se puede estimar de dos maneras, la primera, es considerando únicamente al mercado interno cuya producción es íntegramente realizada en Paraguay, y la segunda es incluyendo las centrales hidroeléctricas binacionales como: Itaipú (compartida con Brasil) y Yacyreta (compartida con Argentina). No obstante, ambas medidas del PIB, tienen un comportamiento similar y su tendencia es creciente.

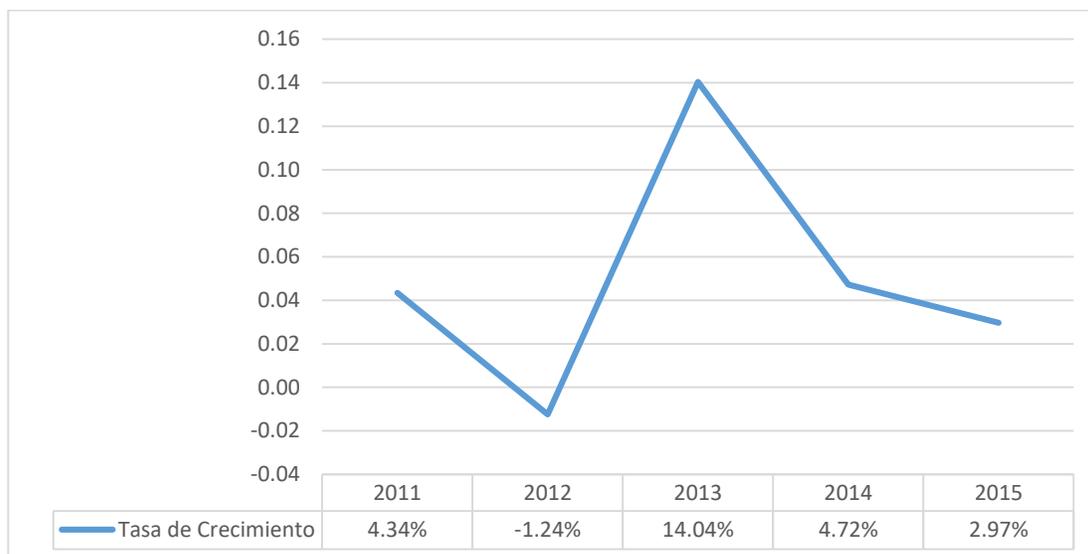
Gráfica 3. Producto interno bruto de Paraguay, 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay (2016)

A pesar del comportamiento tendencial creciente en términos reales, este crecimiento no ha sido constante, dado que, en 2012, el PIB experimentó un retroceso del 2.14% y en 2013, se registró un hito al crecer a una tasa del 14.04%. Sin embargo, en 2014, este crecimiento presentó una desaceleración registrando una tasa crecimiento de 4.72%, y en 2015, de 2.97%.

Gráfica 4. Tasa de Crecimiento del PIB de Paraguay, 2010-2015



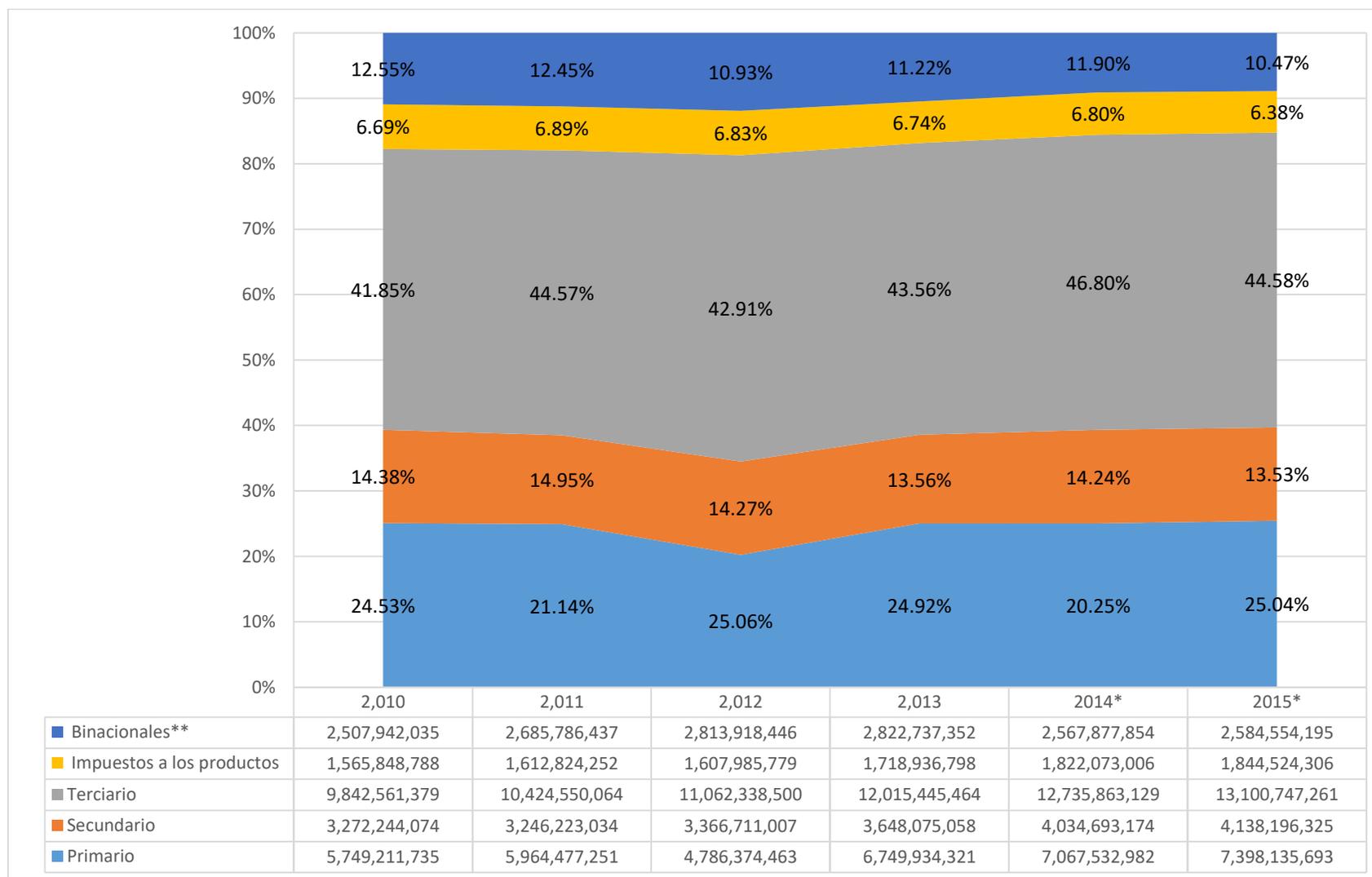
Fuente: Elaboración propia, con información del Banco Central del Paraguay (2016)

Si fuera el caso, analizar el PIB (con subnacionales) desde la oferta, se observa que el principal sector del país son las actividades terciarias cuyo aporte fluctúa entre el 42.8% en 2010, y el 44.58% en 2015. Por orden de importante, le sigue el sector primario que representa el 25% del PIB, y finalmente, se encuentra el sector secundario que disminuye su participación pasando del 14.38% al 13.53%.

Para 2015, los ingresos por empresas subnacionales constituyeron el 10.47% del PIB, y han sido consistentemente superior a los 2.5 miles de millones de guaraníes anuales. Los impuestos indirectos en proporción al PIB, pasaron del 6.69% al 6.38% durante el periodo de estudio; sin embargo, no hubo una reducción de la recaudación por esta vía, contrariamente incrementó en aproximadamente 300 millones de guaraníes.

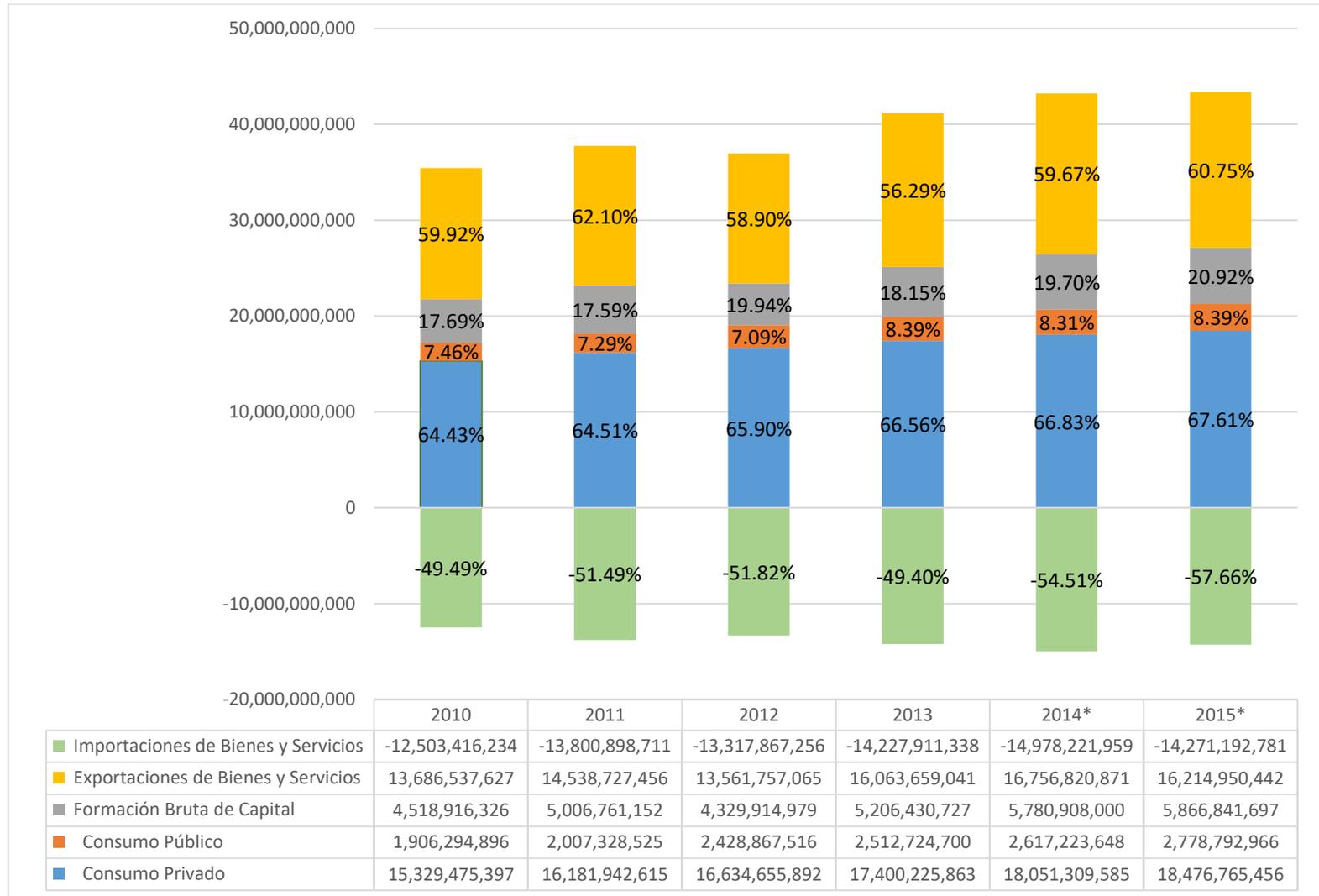
En los siguientes gráficos, se presentan datos relacionados primeramente con el PIB por sector económico, desglosados por participación de las represas binacionales, impuestos a los productos, terciarios, secundarios y primarios.

Gráfica 5. Producto Interno Bruto (PIB) por sector económico en Paraguay, periodo 2010-2015



Fuente: Elaboración propia, con información del Banco Central del Paraguay (2016).

Gráfica 6. Producto Interno Bruto (PIB) por clasificación de gasto, Paraguay 2010-2015



Fuente: Elaboración propia, con información del Banco Central del Paraguay (2016)

Se puede observar el comportamiento de PIB, por calificación del gasto público, desglosado por componentes: las exportaciones netas (importaciones menos exportaciones de bienes y servicios, formación bruta de capital), el consumo gubernamental, el consumo privado y la inversión (medida en la formación bruta de capital fijo), en todos los casos se observa una tendencia al alza, durante el periodo de estudio. En el primer componente, el consumo privado es el principal elemento del PIB, lo cual revela la fortaleza del mercado interno, en general su consolidación pasa de representar el 64.43% del PIB, en 2010, al 67.61%, en 2015.

En tanto que el segundo componente más importante son las exportaciones que en 2010, representaban el 59.92% del PIB, y pasó al 60.75%, en 2015. Este factor ya había sido analizado como un determinante del crecimiento económico a razón del sostenido superávit que experimenta Paraguay mediante una aplicación del modelo de Thirlwall (Tun González, 2015). Las importaciones representan casi el 50% del PIB, y su participación durante el periodo 2010 – 2015, incrementó en un 8%, cuando las exportaciones incrementaron menos de 1% del PIB. El tercer componente, por orden de importancia, es la inversión, que ha incrementado del 17.64% al 20.92% en el periodo de estudio. El consumo de gobierno experimentó un incremento del 7.46% en 2010 al 8.39%, en 2015.

2.3.2 Indicadores de desarrollo humano

Si bien los indicadores de desempeño económico son alentadores para el país, es indispensable revisar la situación de Paraguay, en términos del desarrollo humano. Esto dado que se asume una postura en la que el crecimiento económico debe ir inequívocamente acompañado por resultados derivados de acciones implementadas en materia de desarrollo social. No obstante, en esta sección se presentarán resultados del Índice de Desarrollo Humano (IDH), y del Índice de Progreso Social (IPS).

Estos índices funcionan como indicadores de posición relativa, y en afán de enriquecer el análisis se ha optado por comparar los resultados de Paraguay con sus principales socios comerciales (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Bolivia), que comparten no solo su cercanía geográfica en el cono sur, sino también su adhesión a los organismos regionales como el Mercado Común del Sur

(Mercosur), y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), que entre los retos regionales impulsan actividades enfocadas al desarrollo integral de los países miembros.

En cuanto, al índice de desarrollo humano, este “es un indicador sintético de los logros medios obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a saber, tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. El IDH simplifica y refleja solo una parte de lo que entraña el desarrollo humano, ya que no contempla las desigualdades, la pobreza, la seguridad humana ni el empoderamiento”, según lo señala United Nations Development Programme (2016).

Tabla 10. Índice de Desarrollo Humano comparativo con países de la región, 2015

PR	País	IDH	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de escolaridad	Años promedio de escolaridad	Ingreso nacional bruto (INB) per cápita	Clasificación según el INB per cápita menos la clasificación en función del IDH	Clasificación según el IDH
112	Paraguay	0,679	72,9	11,9	7,7	7.643	-3	Medio
40	Argentina	0,836	76,3	17,9	9,8	22.050	11	Muy Alto
75	Brasil	0,755	74,5	15,2	7,7	15.175	-1	Alto
119	Bolivia	0,662	68,3	13,2	8,2	5.76	4	Medio
42	Chile	0,832	81,7	15,2	9,8	21.29	11	Muy Alto
52	Uruguay	0,793	77,2	15,5	8,5	19.283	7	Alto

FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(2015).

De acuerdo, con los resultados del IDH entre los 6 países mencionados previamente, Paraguay alcanza la posición 112 de 188 países analizados, se encuentra sólo por encima de Bolivia en los componentes de la clasificación de desarrollo. De los países analizados, Paraguay y Bolivia son los únicos países que se encuentran en el rango medio.

Cabe señalar que el IDH, concentra tres dimensiones: salud (esperanza de vida), educación (escolaridad promedio) y economía (ingreso bruto per cápita), pero ignora aspectos fundamentales como el acceso a servicios básicos (asistencia médica, agua, saneamiento, vivienda, seguridad, entre otros.).

Sin embargo, el IPS considera estos aspectos y se compone por tres dimensiones: necesidades humanas básicas, fundamentos del bienestar y oportunidades, del que a su vez se desprenden otros indicadores cada dimensión. El IPS se elabora a partir de estadísticas publicadas por organismos internacionales, que buscan medir el aspecto de la nutrición se utiliza el porcentaje de población en desnutrición y el déficit calórico que son estadísticas publicadas anualmente.

Tabla 11. Índice de Progreso Social en comparación con países de la región, 2015

Índice de Progreso Social	Paraguay	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Uruguay
		67.10	73.08	70.90	63.36	78.29
Componentes						
Necesidades Humanas Básicas	71.11	80.51	71.14	67.25	86.32	86.18
Nutrición y asistencia médica básica	90.77	96.81	96.34	81.12	97.84	97.57
Agua y saneamiento	79.56	96.56	84.98	65.02	95.23	96.33
Seguridad Personal	57.23	64.86	35.55	61.46	72.19	72.11
Vivienda	56.88	63.81	67.7	61.38	80	78.7
Fundamentos del Bienestar	71.11	73.58	76.21	70.86	74.85	75.03
Acceso a conocimientos básicos	83.25	95.29	96.13	87.5	94.56	95.54
Salud y bienestar	74.08	71.1	73.63	71.93	74.64	71.16
Acceso a la información y las comunicaciones	70.52	79.28	73.6	70.74	80.84	82.41
Sustentabilidad del ecosistema	56.57	48.64	61.49	53.27	49.37	51.01
Oportunidades	59.09	65.17	65.33	51.98	73.69	76.41
Libertad personal y de elección	67.61	64.86	71.63	60.27	77.66	82.56
Derechos personales	67.12	67.08	75.2	54.4	89.6	93.04
Tolerancia e inclusión	65.3	70.2	66.45	56.32	67.12	84.12
Acceso a educación superior	36.32	58.52	48.05	36.94	60.38	45.93

FUENTE: The Social Progress Imperative (2016)

En esta tabla, se concentra los indicadores para cada una de las tres dimensiones para los 6 países analizados. De acuerdo, a los resultados, Paraguay tiene el 67.10%, y ocupa el penúltimo en todos los componentes, entre los países analizados, sólo por encima de Bolivia, en cuanto al índice general. Entre las principales dificultades, que enfrenta Paraguay, está lo relacionada a nutrición y asistencia media básica, el acceso al agua y saneamiento.

También, se sumala percepción de seguridad en general es, en el caso de este último esta problemática ya había sido detectada en el análisis de los PGN, a consecuencia de la guerrilla impulsada por el Ejército del Pueblo Paraguayo. El aspecto de vivienda sitúa a Paraguay en la peor posición, también es notorio que se encuentra en la última posición si se considera la dimensión educativa del IDH o el aspecto del acceso a conocimientos básicos del IPS, lo cual revela problemas estructurales en el sistema educativo paraguayo. Otra dimensión, pendiente es el relacionado a la salud y el bienestar.

Con respecto, el acceso a la información y las comunicaciones revela una brecha tecnológica entre los países más desarrollados (Argentina, Chile y Uruguay) y Paraguay (que ocupa la posición inferior), este aspecto sigue el mismo comportamiento que el acceso a conocimientos básicos por lo que se puede inferir una alta correlación entre la brecha tecnológica y la brecha educativa. Sin duda, estos datos reflejan que en Paraguay aún es materia pendiente atender los aspectos sociales relacionados al desarrollo humano.

2.4 Conclusiones

Más allá de los logros de los que se jacta cada gobierno al finalizar su periodo, sin duda, el compromiso de los gobiernos debe ir más allá de plasmarlo en documentos sino derivar en acciones concretas es impulsar el crecimiento y el desarrollo económico, potenciando acciones dirigidas a fortalecer ambas vertientes a través de sus planes nacionales de desarrollo.

Si bien, en Paraguay, es reciente que el Gobierno Nacional se preocupe por la planeación para el desarrollo del país, a plazos mayores al quinquenio de gobierno, para consolidar este proceso es fundamental fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, la capacidad de gestión de sus funcionarios, la voluntad política de los actores y la participación de la sociedad.

También, se revisó el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, el desempeño económico sectorial, así como, los resultados de los principales indicadores de desarrollo humano en Paraguay, durante el periodo de estudio, queda en evidencia que el Gobierno Nacional, indiscutiblemente tiene una deuda social importante con los paraguayos.

Esto considerando, la preocupante situación del desarrollo en Paraguay, que ocupa el penúltimo lugar entre los países de región. Con respecto, el desarrollo económico de las regiones, el PND contempla como estrategia la diversificación productiva y la creación de cadenas de valor de los departamentos, para reducir las asimetrías territoriales y aumentar la competitividad. También, se contempló la organización de los departamentos en subregiones, agrupados de acuerdo a las características socioeconómicas, la cercanía territorial, concentración población y la especialización productiva.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO ECONÓMICO SUBNACIONAL Y LOCAL, PERIODO 2010 – 2015

En este capítulo se revisarán las políticas públicas en materia de desarrollo económico ejecutadas por el gobierno departamental y estudiar las políticas públicas implementadas en materia de desarrollo económico por el gobierno municipal, en el periodo 2010 – 2015, para presentar los instrumentos en los que se ha apoyado y las prioridades que han marcado la gestión municipal en la ciudad de Luque.

Primeramente, se presentará un panorama del departamento Central y la composición de sus microrregiones económicas y presentar datos socioeconómicos que permitan contextualizar las políticas públicas subnacionales del Gobierno del Departamento Central enfocadas al desarrollo económico, durante el periodo de estudio. Posteriormente, siguiendo el mismo tenor, se presentará el panorama socio-económico de la ciudad de Luque, que se constituye en la unidad central de investigación para este trabajo.

Para estudiar el impacto que generan las decisiones gubernamentales, las políticas públicas, así como, determinar el avance o estancamiento del desarrollo económico nacional, subnacional y local de un territorio determinado, es importante considerar la revisión normativa, dado que de ellas emanan las leyes que se constituyen en el eje rector del accionar de la administración pública.

3.1 El departamento central y sus regiones económicas

En este apartado, se revisará la composición de las regiones económicas del Departamento Central, establecido constitucionalmente, y referente al ordenamiento territorial, como punto de partida para la conformación política y administrativa de los departamentos.

Desde 1993, el territorio nacional está dividido en 17 demarcaciones departamentales, de las que se desprenden 250 municipios (o distritos), distribuidos en zonas urbanas y rurales, y un distrito capital, que es la sede de los tres poderes del estado, y es independiente de los departamentos.

Esta investigación se focalizará en el departamento Central, uno de los más importantes a nivel nacional, no sólo por su concentración demográfica, y ubicación dentro del territorio paraguayo, sino también por su dinámica económica y riqueza cultural.

Se divide política y administrativamente en 19 distritos, siendo el municipio de Areguá, la capital departamental y sede de los gobiernos departamentales. Al norte, limita con los departamentos de Presidente Hayes y Cordillera, al sur, con el Departamento de Ñeembucú, al este, con el departamento de Paraguarí, al oeste, con Asunción y la República Argentina.

Tabla 12. Departamento Central, municipios, extensión y población. Paraguay

Municipios	Extensión	Población
Areguá	110	34.449
Capiatá	83	109.705
Fernando de la Mora	21	78.790
Guarambaré	59	15.938
Itá	190	36.893
Itauguá	122	48.643
Lambaré	37	81.309
Limpio	118	63.687
Luque	203	127.553
Mariano R. Alonso	50	47.169
Nueva Italia	312	6.090
Ñemby	40	60.879
San Antonio	29	29.991
San Lorenzo	41	122.361
Villa Elisa	22	36.410
Villeta	888	18.294
Ypacarai	111	12.799
Ypané	54	23.599
J. Augusto Saldívar	95	25.357

Fuente: Elaboración propia, con datos del Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015). Paraguay

Cuenta con extensión territorial de 2.465 km², que representa el 0.6% del territorio nacional (406.752km²). Para el 2015, según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015), la población total del departamento Central, fue de 1.985.384 habitantes, siendo el 50.64% (1.006.466 habitantes) son mujeres y el 49.36% (979.918 habitantes) son hombres. A

continuación, se presenta un cuadro comparativo sobre la extensión y población, de cada uno de los 19 municipios que conforman el Departamento Central.

El gobierno departamental al interior se compone por un gobernador, que representa al Poder Ejecutivo para la ejecución de la política nacional, y por una junta departamental, ambos órganos son electos a través del voto directo, por los ciudadanos radicados en el departamento, y el periodo de encargo de sus funciones sin posibilidad de reelección es de 5 años.

De acuerdo a la Ley Orgánica Departamental N°426/1996, sancionada por el Congreso de la Nación (1996:1), en el Artículo 1° señala que *“el Gobierno Departamental es persona jurídica de derecho público y goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las Leyes”*. Específicamente, sobre la regionalización al interior del territorio nacional, se establece en el Artículo 160° constitucional que los departamentos *“podrán agruparse en regiones, para el mejor desarrollo de sus respectivas comunidades. Su constitución y su funcionamiento serán regulados por la ley”*.

Ante la aparente vaguedad de ésta consideración, las regiones deben establecerse y/o agruparse siendo el centro de ésta unión lazos en común, ya sea la territorialidad, la cohesión social, las potencialidades y la historia, entre otros. Según el autor, García Martínez (2008:12) las regiones son *“un producto histórico enlazado por medios físicos. Son un terreno en el que se expresan con gran intimidad las relaciones entre la geografía y la historia”*, refiriéndose así a la estrecha relación entre el tiempo y el espacio y conecta ésta idea, con el establecimiento de las delimitaciones territoriales, mismos que están sujetos a variaciones de acuerdo a los criterios utilizados.

Además, señala que existen varios criterios que pueden utilizarse en la determinación de las regiones y subregiones como son los *“criterios económicos, culturales, ecológicos o de otro tipo. Adicionalmente, considera que “cualquiera que sea la división en regiones que se haga del espacio, debe ser razonable y razonada, y cada región debe ser consistente con los principios*

usados para ser consistente con las regiones que tiene como vecinas”. En el siguiente apartado, se abordará los aspectos y elementos que derivan de la regionalización del Departamento Central.

3.1.1 Regionalización del Departamento Central, Paraguay

El territorio paraguayo fue dividido en seis regiones, conforme a las características propias de cada departamento, al respecto la Secretaría Técnica de Planificación (2014:59), enmarca que “el territorio del país presenta una organización fuertemente dependiente de los factores físicos y de los mercados internacionales de productos”, también reconoce que las ciudades fronterizas se han potenciado debido al marco fiscal, y no por que cuente con una capacidad de gestión eficiente, ni un marco normativo que impulse el desarrollo endógeno.

La STP, considera que “todo esto ha arrojado como resultado la existencia de regiones postergadas en el país, por lo que es preciso influir decididamente en el desarrollo de las mismas”. En éste sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2030, se establecieron las delimitaciones subnacionales, siendo el Departamento Central, la ciudad de Asunción (capital del Paraguay) y la zona sur del Departamento de Presidente Hayes, integrantes de la Región Expansión Metropolitana, misma que abarca 745 km², y concentra un total de 2.619.157 habitantes, siendo las principales actividades económicas las relacionadas a la industria liviana, silicio, fundición de acero, textil, investigación, desarrollo tecnológico y software, entre otros.

En lo referente, a las actividades económicas en dicha región, la Secretaría Técnica de Planificación(2014:54) indica que “giran en torno al comercio y la industria liviana establecida en los distritos urbanos y su entorno. Es la sub-región con mayor densidad poblacional en la zona de Gran Asunción. En su mayoría constituyen centros urbanos y tierras minifundiarias”.

Considerando éste esfuerzo institucional que va enfocado a las regiones, señala Vázquez Barquero (2005:11) que el desarrollo económico “se puede acrecentar en aquellos territorios que tienen un sistema institucional evolucionado, complejo y flexible. Su relevancia estratégica reside en que el desarrollo institucional permite reducir los costes de transacción y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el

fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción”.

Bajo ésta perspectiva, se puede inferir que el impulso o estancamiento de las regiones y sus procesos de desarrollo económico, están supeditadas a las acciones de gobierno, esto sin dejar de lado que para cumplir estas condiciones también deben estar enmarcadas en los lineamientos normativos pertinentes. Reforzando ésta perspectiva, para el caso paraguayo, es importante considerar los estudios locales realizados por instituciones académicas, de investigación, de gobierno u otras organizaciones, dado que proporcionan mayores datos con respecto a las características de cada región.

En el estudio denominado “Departamento Central: Regionalización y políticas para el desarrollo”, realizado por los investigadores Rodríguez, Servín, & Galaso (2015), proponen la “caracterización regional del Departamento Central en función de las capacidades de desarrollo productivo”. A su vez, los autores señalan que “sobre la base del diagnóstico realizado para evaluar las características económicas y productivas de los distritos que forman parte del departamento Central, y de la importancia de las distintas aglomeraciones urbanas existentes, se pudo dividir el territorio en cuatro regiones.

Tabla 13. Regionalización del Departamento Central, Paraguay 2015

Regiones				
Referencias	Agroindustrial y extractiva	Agrícola y extractiva	Producción agrícola diversificada y polo industrial	Metropolitana especializada en servicios e industria
Extensión	741 km ² .	312 km ² .	888 km ² .	644 km ² .
Población	197.678 hab.	6.090 hab.	18.294 hab.	757.854 hab.
Municipios	Areguá, Itá, Itauguá, Guarambaré, J.A. Saldívar, Ypané e Ypacaraí	Nueva Italia	Villeta	Fernando de la Mora, Lambaré, Luque, San Lorenzo, Mariano Roque Alonso, Capiatá, Limpio, Ñemby, San Antonio Villa Elisa.
Características	Predominan las actividades agrícolas,	Predomina la producción	Predominan los pequeños productores	Concentra el mayor desarrollo de la

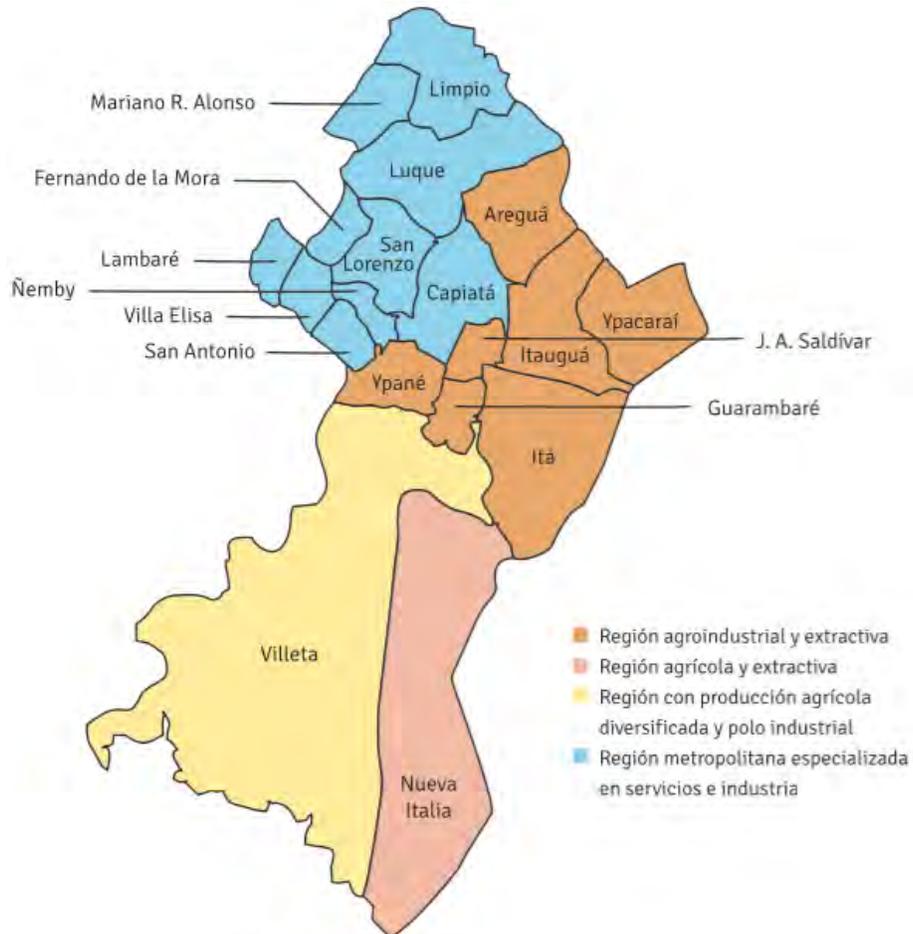
	agroindustriales y extractiva, tiene una contribución relativa baja al empleo total del departamento y presenta economías de aglomeración urbana media a media-baja.	agrícola y la industria de minerales no metálicos, con un bajo peso en el empleo total y bajas economías de aglomeración urbana.	agrícolas y presenta un desarrollo industrial relevante y localizado, con baja contribución al empleo total del departamento y economías de aglomeración urbana intermedia.	industria y los servicios, explicando la mayor parte del empleo y la población del departamento Central.
Potencialidades	<p>Mejorar las relaciones y los vínculos productivos entre las actividades más potentes de la región y el resto de la economía local y regional.</p> <p>Vincular a las empresas de la región con empresas de otras regiones (en particular, de la más próxima a Asunción).</p> <p>Promover la capacitación técnica, para las actividades productivas más importantes de la región.</p> <p>Impulsar acciones selectivas para mejorar la provisión de servicios e insumos a nivel local para estas actividades.</p>	<p>Promover la diversificación de la estructura productiva local.</p> <p>Generar micro y pequeñas empresas incluyendo a los productores rurales.</p> <p>Generar capacidades que vayan acumulando una masa crítica de recursos que contribuya a ir cambiando las condiciones de entorno desfavorables.</p> <p>Promover el desarrollo en esta región a través de la infraestructura vial y de comunicaciones con el resto del departamento.</p>	<p>Explorar las posibilidades de vinculación de la producción agrícola de pequeñas fincas tanto con la industria alimenticia de Villeta como también de la región metropolitana u otras.</p> <p>Impulsar la articulación y promoción de redes de empresas e instituciones y organizaciones (locales y externas).</p> <p>Generar iniciativas para favorecer el desarrollo de proveedores del polo industrial, del propio distrito pero también de otras regiones del departamento.</p>	<p>Promover acciones para generar relacionamientos productivos más complejos, ya que se cuenta con mejores condiciones productivas y un entorno más favorable.</p> <p>Trabajar en la promoción de redes de empresas e instituciones y organizaciones (nacionales y locales).</p> <p>Generar Consejos Sectoriales (integrados en forma mixta, por el sector privado y el sector público) que puedan focalizar esas acciones según especificidades de actividades productivas.</p>

FUENTE: Elaboración propia, con información de Galaso, Rodríguez, Servín, & Aquino (2015)

El Municipio de Luque se encuentra en la denominada Región Metropolitana, cuyas actividades están especializadas en servicios e industria. De acuerdo a lo señalado por Rodríguez, Servín, & Galaso, (2015, p. 42), en ésta región las actividades de servicios predominantes son “el comercio, los servicios financieros, inmobiliarias, los servicios profesionales, el transporte y el almacenamiento, la salud y la educación, el alojamiento, los restaurantes y esparcimientos”.

Con relación a las actividades industriales, se destacan “las agroindustrias (alimentos, bebidas, productos de la madera, muebles, cuero y textiles.), la industria extractiva (fabricación de productos minerales no metálicos) y algunas manufacturas no agrícolas más complejas (químicos, plásticos, farmacéuticas, metalúrgica, maquinarias y equipos, entre otros)”.

Ilustración 3. Regionalización del Departamento Central de Paraguay, por municipios.



FUENTE: Mapa elaborado por Rodríguez, Servín, & Galaso (2015)

Así mismo, éstos autores finalizan señalando que la Región Metropolitana es la región que concentra la mayor cantidad de las grandes unidades económicas. Consecuentemente, los niveles de empleo, explican la mayor parte del empleo generado y cuentan con un importante potencial para generar relacionamientos productivos y encadenamientos locales, incluso con otras regiones del departamento.

3.1.2 Políticas públicas subregionales en el Plan Departamental de Desarrollo

Si bien las políticas públicas responden a un proceso de interacción entre agentes e intereses diversos, también están constante y estrechamente relacionadas a dos factores, por un lado, la voluntad política, que Rousseau definió como la suma de los intereses comunes del pueblo, y por otra parte, las disposiciones jurídico - administrativas, que rigen el ámbito de acción del gobierno, a través del órgano administrativo ejecutor en cada nivel de gobierno.

Para el caso de estudio, del ámbito de competencia de los gobiernos departamentales, la Constitución de la República del Paraguay (1992:33), en su Artículo 163°, establece que deben:

- I. Coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos;*
- II. Preparar el Plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el PND, y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación;*
- III. Coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en los ámbitos de salud y educación.*
- IV. Disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental, y*
- V. Las demás competencias que fijen esta Constitución y la ley.*

Con respecto a los Consejos de Desarrollo Departamental, la Ley Orgánica Departamental 426/1996, Título VII: Del consejo de desarrollo departamental, Artículo 28° establece que “*en cada Departamento funcionará un Consejo de Desarrollo Departamental, que estará constituido con representantes de las organizaciones sociales, culturales y económicas del Departamento, establecido por la Ordenanza Departamental que sancione la Junta Departamental. Tendrá*

carácter de órgano consultivo del Gobierno Departamental y será presidido por el Gobernador”, según lo estipulado por Congreso de la Nación (1996:7).

En artículos subsecuentes, indica que entre sus atribuciones se encuentran: responder a las consultas del Gobernador sobre los anteproyectos del Plan de Desarrollo Departamental y del Presupuesto del Gobierno Departamental, como trámite previo a la consideración de estos asuntos por la Junta Departamental; dictaminar sobre las consultas formuladas por el Gobernador y la Junta Departamental; constituir comisiones; formular proyectos y programas, y presentarlos al Gobierno Departamental; y, presentar recomendaciones al Gobierno Departamental, que serán tratados obligatoriamente por el Gobierno Departamental.

Para cumplir este encargo, en la Política de Desarrollo del Departamento Central (2013-2018), tiene como objetivo primordial “Elevar la calidad de vida de las personas y la competitividad del Departamento Central con reducción de la inequidad socio-económica y de las dificultades de acceso a los servicios públicos, la mayor cobertura de infraestructura física e informática, el mejoramiento de los ámbitos ecológicos y el incremento de la democracia participativa., principios y lineamientos que regirán a las estrategias para el desarrollo departamental”.

También, se rige por principios basados en la observación de los derechos humanos y principios constitucionales, el apego a los derechos civiles y la ciudadanía, la equidad social, la equidad de género, la ecología equilibrada, el arraigo territorial, la transparencia e innovación en la gestión pública. Entre sus principales lineamientos, se destaca la coordinación y articulación con las políticas y programas implementados a nivel nacional por instituciones públicas y/o por organismos multilaterales, el establecimiento de un sistema abierto y eficaz de seguimiento, evaluación y difusión de la política, produciendo información estadística y presupuestaria en tiempo abreviado y de público acceso por medio de un mecanismo dinámico de control.

Tabla 14. Política de Desarrollo del Departamento Central de Paraguay, por ejes

Eje	Competitividad y Oportunidades Económicas	Capital Humano y Social	Ambiente, Infraestructuras y Distribución Territorial	Político-Institucional
-----	-------------------------------------------	-------------------------	-------------------------------------------------------	------------------------

Objetivo General	Mejorar las condiciones de trabajo y desarrollo productivo departamental para el bienestar de la población, facilitando el acceso al empleo y el apoyo a las iniciativas de inversión comercial, industrial, tecnológica y agropecuaria.	Incrementar las capacidades de las personas, mejorando sus condiciones de vida en los ámbitos: social, educativo, recreativo, cultural, de la salud y de la seguridad; garantizando así, la justicia social, la igualdad de género y la equidad generacional.	Mejorar las condiciones de movilidad, tránsito, servicios e infraestructura pública con la utilización racional del territorio y los recursos, promoviendo la preservación del medio ambiente.	Fortalecer la gobernabilidad, mejorando la presencia de las instituciones públicas en el territorio departamental; a través de planes, social y políticamente legitimados.
Programas	AgroCentral Generación de Oportunidades Laborales - GOL Parques Industriales Central Coopera Marca Central Vive Central	Compromiso Central Educadores siempre educándose Primero la Niñez Educación para el Desarrollo Aprender para Emprender Central Educa Seguridad al alcance de todos Escuela de Gobierno Joven Central en Equidad	Demos vida al lago Vía Libre: Inversión para el Tránsito Seguro e Inclusivo Agua potable, mayor acceso Financiamiento para Obras Comunitarias Central es mi casa Central Recicla	Huellas de Central Central Comunica Central Crece Contigo 2030 Central Participa Centralwa Central Inteligente Oportunidades Banco de Información y Oportunidades del Departamento Central

FUENTE: Elaboración propia con información del Gobernación del Departamento Central (2015).

De acuerdo a la información del Plan, la Gobernación del Departamento Central, se ha centrado en elaborar y proponer la política de desarrollo departamental en torno a cuatro ejes estratégicos, con sus objetivos y programas estratégicos, respectivamente. Con respecto, al ámbito del desarrollo departamental se consideró el impulso del programa sectorial “Central: crece contigo”.

3.2 Políticas públicas implementadas en el Departamento Central, 2010-2015

Para la elaboración del Plan de Desarrollo para el Departamento Central, periodo 2013 – 2018, la Gobernación Departamento Central (2013:2) reconoce que a nivel departamental se “necesita, urgentemente, un crecimiento ordenado al ritmo de la dinámica metropolitana expresada en una política de desarrollo integral, eficiente, transparente y participativo; que faculte la aplicación de medidas y presupuestos armónicos con clara incidencia de la ciudadanía, garantizando gobernabilidad y bienestar en su territorio”. Este Plan está integrado por el objetivo general,

principios, estrategias, y ejes, que marcaran el curso de los programas y acciones en torno al desarrollo departamental.

3.2.1 Políticas públicas implementadas por el Gobierno Departamental, 2010 – 2015

En el apartado anterior, se mencionó los principales ejes del PDD, 2013 – 2018; sin embargo, como resultado de un esfuerzo interinstitucional para impulsar y cumplir con uno de los objetivos del PND, de dar continuidad a largo plazo de las estrategias y lineamientos para el desarrollo nacional, el Gobierno Departamental planteó y presentó el (PDD), plantea un horizonte para el cumplimiento de sus metas al 2030.

Tabla 15. Programas por ejes, de Política de Desarrollo del Departamento Central. Paraguay

	Programa	Objetivos
EJE I: Competitividad y Oportunidades Económicas	AgroCentral	Facilitar la producción frutihortícola departamental en todo tiempo, a través de la transferencia de tecnologías y recursos; así como su comercialización en el mercado nacional y regional.
	Generación de Oportunidades Laborales - GOL	Proporcionar capacitación, intermediación e incentivos para el Trabajo Decente y el Empleo de la juventud, a través de iniciativas innovadoras coordinadas con Organismos de Cooperación Internacional y de una Mesa Estratégica Público-Privado.
	Parques Industriales	Delimitar y concesionar áreas destinadas al asiento de plantas industriales con tecnología limpia; con servicios, infraestructuras e incentivos impositivos, principalmente maquiladoras y manufacturas de tecnologías informáticas.
	Central Coopera	Fortalecer y formalizar a las Mipymes con asistencia técnica y crediticia de cooperativas e incorporarlas a incubadoras de empresas para su consolidación con recursos rotativos.
	Marca Central	Promover el marketing territorial del Departamento, desarrollando la imagen corporativa; promocionar campañas de difusión de las potencialidades, ofertas y diversas iniciativas productivas existentes.
	Vive Central	Promover y fortalecer el turismo mediante el abordaje temático: cultural, social, deportivo, histórico; buscando la integración de las comunidades de todos los distritos del Departamento.
EJE II: Capital Humano y Social	Compromiso Central	Constituir en todos los municipios “Cuerpos de Voluntarios” para promover participativamente el cumplimiento de los ejes de nuestra Política de Desarrollo. Priorizar las metas de salud.
	Educadores siempre educándose	Creación de espacios de aprendizaje, desarrollo de habilidades y destrezas para la vida, con la formación continua de los equipos de gestión; a través de la ejecución de programas con enfoque de atención integral.
	Primero la Niñez	Implementación de un Plan Departamental, sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, dirigido a niños y niñas de 0 a 4 años;

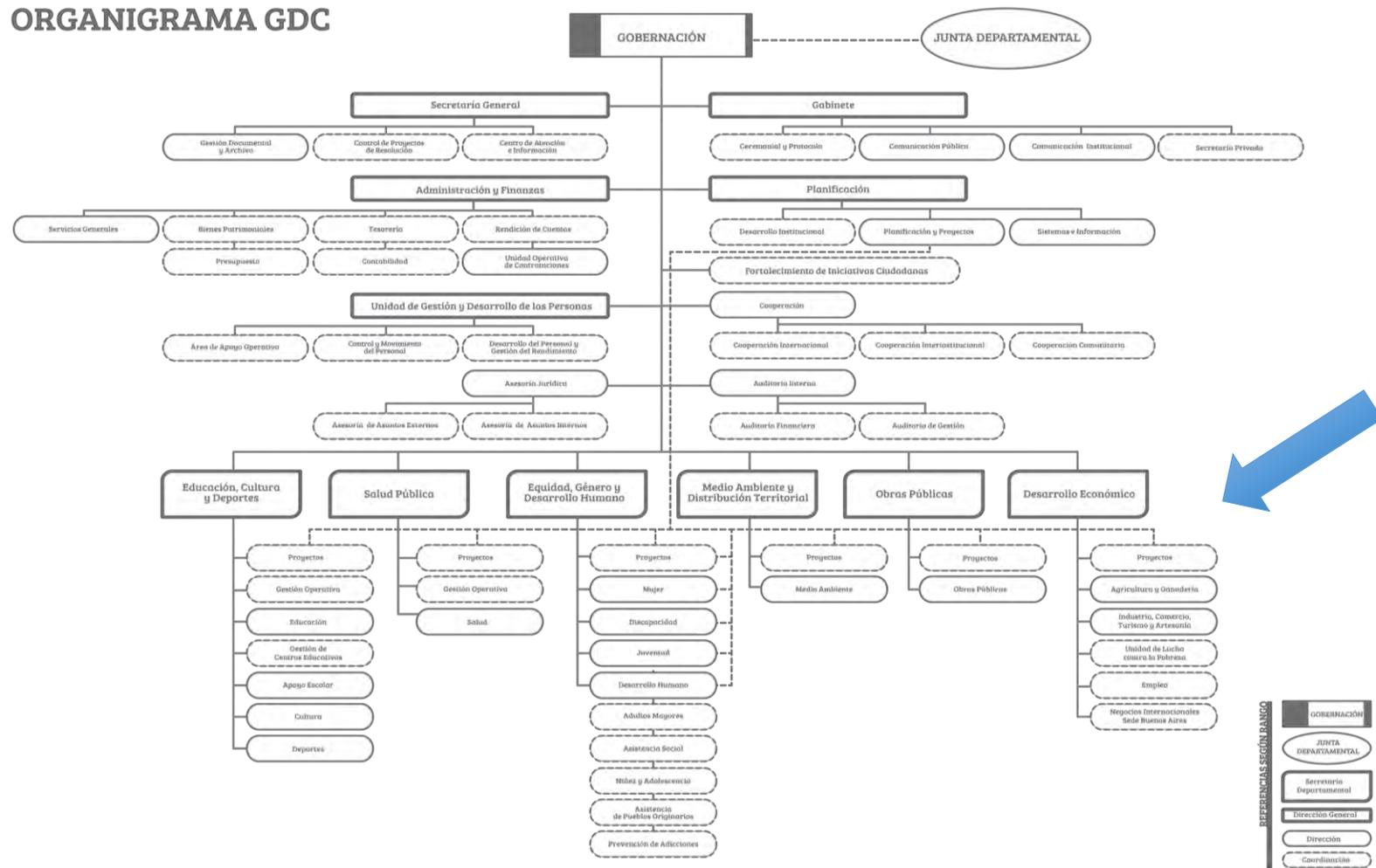
		propiciando una campaña comunicacional sobre la importancia de la Educación Inicial en el desarrollo de esta etapa.
	Educación para el Desarrollo	Fortalecimiento del Consejo Departamental de Educación y creación de los Consejos Distritales de Educación; así como la consolidación de la Asociación de Cooperación Escolar (ACE), con la finalidad de generar ofertas educativas pertinentes a los requerimientos del Departamento Central.
	Aprender para Emprender	Incrementar la formación de mandos medios, conforme a la demanda existente; a través de concesiones a instituciones de educación superior y universidades, asentadas en el Departamento.
	Central Educa	Formación ciudadana, en valores y principios éticos, para el respeto de lo público; teniendo en cuenta el respeto a los Derechos Humanos y la convivencia armónica, competentes en un mundo global.
	Seguridad al alcance de todos	Multiplicación de los recursos para los servicios: Aumento de recursos humanos y sedes de comisarías de la Policía Nacional en el Departamento. Actualmente, en las ciudades de Central se cuentan únicamente con dos o tres Comisarías; a diferencia de Asunción, que tiene veinticuatro para la tercera parte del total de la población del Departamento de Central.
	Olimpiadas Departamentales	Celebración anual de las Olimpiadas Departamentales en los niveles de Colegios y de Universidades, en concertación con clubes barriales y distritales.
	Escuela de Gobierno Joven	Formación de los futuros gobernantes, fortaleciendo la participación e incidencia de la juventud; a través de programas de capacitación-acción, que potencien el liderazgo y la organización de los jóvenes, en los diversos ámbitos en que participan: colegios, universidades, clubes, barrios, etc.
	Central en Equidad	Fortalecer la participación de las mujeres y adultos mayores, partiendo de estrategias de formación, promoción para la autogestión y participación político-ciudadana.
EJE III: Ambiente, Infraestructuras y Distribución Territorial	Central mira al río	Construcción de parques costaneros lineales en la ribera del Río Paraguay para la recreación y el deporte, así como la preservación de los recursos hídricos.
	Demos vida al lago	Incorporación de alta tecnología para la limpieza del lago, a través de la articulación con el sector privado, la Gobernación y las Municipalidades. Instalación de un Centro de Información y Monitoreo de la vida del lago.
	Vía Libre: Inversión para el Tránsito Seguro e Inclusivo	Jerarquización de la red vial. Habilitación de nuevas vías de acceso, mejoramiento de las infraestructuras existentes, adecuación y ensanchamiento (urbanismo inclusivo), señalización, iluminación e instalación de basureros, entre otros.
	Agua potable, mayor acceso	Apoyo a las iniciativas ciudadanas y Juntas de Saneamiento, para articular propuestas que favorezcan las conexiones de agua potable a toda la población centralina.
	Financiamiento para Obras Comunitarias	Inversión para el mejoramiento y construcción de edificios de servicio público: instituciones educativas, de salud, centros comunitarios, plazas, parques e iluminación de espacios públicos, entre otros.
	Central es mi casa	Gestión de recursos para la construcción de viviendas en el Departamento, priorizando a matrimonios jóvenes y pobladores de asentamientos.
	Central Recicla	Instalación de plantas de clasificación de materiales para el reciclado de desechos.

EJE IV: Político-Institucional	Huellas de Central	Desarrollo de un circuito histórico cultural en el Departamento, para favorecer el fortalecimiento de la identidad de la población e incrementar el turismo. Equipamiento de los sitios históricos del Departamento, para facilitar su visibilidad y atractivo turístico.
	Central Comunica	Creación del primer canal de tv comunitario que facilite la difusión y el intercambio de todo lo que Central genera y valora. Establecer una red de medios de comunicación (radio, televisión, diarios, web, entre otros) del Departamento.
	Central Crece Contigo 2030	Elaboración participativa del “Plan de Desarrollo Departamental Sustentable y Vanguardista” para los próximos 15 años, que constituya un plan maestro para las Municipalidades, la Gobernación y todas las instituciones públicas del Departamento.
	Central Participa	Programa de apoyo a iniciativas de las organizaciones de la Sociedad Civil, para el cumplimiento de la Política y las funciones de la Gobernación.
	Centralwa	Generación de una red social genuina del Departamento Central, que favorezca la comunicación y la interacción de la ciudadanía y sus organizaciones.
	Central Inteligente	Implementar estrategias para que los distritos del Departamento Central desarrollen tecnologías de la información y la comunicación para hacer que tanto su infraestructura crítica, como sus componentes y servicios públicos ofrecidos sean más interactivos, eficientes y los ciudadanos puedan ser más conscientes de ellos.
	Oportunidades Banco de Información y Oportunidades del Departamento Central	Implementación del gobierno electrónico, disponibilidad de bases de datos para el acceso a la información pertinente para: la ciudadanía, las empresas y las instituciones educativas; así como la difusión de proyectos y de beneficios para la población. Fortalecimiento Institucional, mediante la implementación del MECIP y la adopción de las buenas prácticas del PMI para la gestión de proyectos.

Fuente: Elaboración propia, con información de Gobernación Departamento Central (2013:3-7)

En el cuadro anterior, se enlista los programas por eje estratégico, mismo fue impulsado por la Gobernación Departamento Central (2013), encabezado por el actual Gobernador Blas LanzoniAchinelli. REDACCION Lo relacionado al desarrollo económico departamental, en el Eje IV: Político-Institucional, sienta las bases para la elaboración del PDD, con un horizonte de planificación a 15 años, que se proyectará como el punto de partida para la establezca un plan maestro para las Municipalidades.

Ilustración 4. Organigrama de la Gobernación del Departamento Central



Fuente: Organigrama de Gobernación Departamento Central (2014)

Para la ejecución de las funciones constitucional y legalmente asignadas, su organización administrativa en el Gobierno Departamental, está en funcionamiento la Secretaría de Desarrollo Económico, que contempla actividades enfocadas a proyectos, agricultura y ganadería, industria comercio y turismo, lucha con la pobreza, empleo y la coordinación de negocios internacionales (Sede Buenos Aires).

3.2.2 Política pública en materia de desarrollo económico y social, 2010 -2015

Para atender los asuntos relacionados al desarrollo económico la Gobernación del Departamento Central (2015:3-4), en su estructura organizacional y de funciones, la Secretaría Departamental de Desarrollo Económico cuenta con 4 coordinaciones y 2 direcciones, su misión es “Contribuir en el desarrollo sustentable de las personas, fortaleciendo su competitividad y aumentando su productividad a través de la generación estratégica de oportunidades”. Cada coordinación y dirección tiene designada una función específica para la consecución de sus objetivos.

Tabla 16. Estructura de la Secretaria de Desarrollo Económico

Unidad	Función
Coordinación de Proyectos	Diseño y gestión de proyectos institucionales.
Coordinación de Lucha Contra la Pobreza	Coordinar instancias interinstitucionales del Gobierno Central, Departamental y Municipal, para facilitar el diseño e implementación de los planes de lucha contra la pobreza en el Departamento Central.
Coordinación de Empleo	Gestión de la Mesa Departamental de Trabajo y desarrollo de la agenda de empleo del Departamento Central.
Coordinación de Negocios Internacionales - Sede Bs. As.	Gestión y desarrollo de negocios, en el ámbito internacional.
Dirección de Agricultura y Ganadería	Gestión de procesos vinculados a temas de agricultura y ganadería.
Industria, Comercio, Turismo y Artesanía	Gestión de procesos vinculados a temas de industria, comercio, turismo y artesanía para PYMES y Turismo

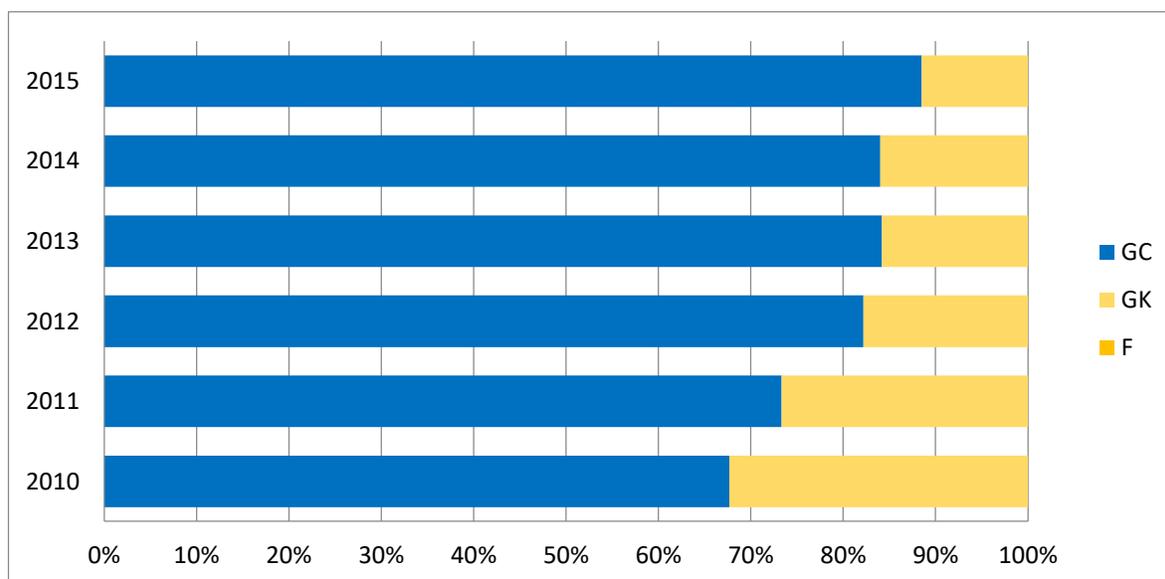
FUENTE: Elaboración propia con información del Gobierno del Departamento Central (2015).

De acuerdo, con la información proporcionada por el Gobierno de Central, ésta Secretaría lleva cerca de 20 años de funcionamiento. En este punto, cabe señalar que un limitante muy importante al momento de solicitar información sobre los programas y/o proyectos que la dependencia ejecuta en su ámbito de acción es prácticamente inexistente, no cuentan con información sistematizada.

3.2.3 Cambios en las políticas públicas subnacionales, 2010-2015

En este subtema se pretende revisar las políticas públicas en materia de desarrollo económico ejecutadas por el Gobierno Departamental, como se mencionó en el apartado anterior, la limitada información pública disponible al respecto, lleva a considerar que uno de los principales problemas de la gestión pública a nivel departamental es la falta de sistematización de documentos, el limitado interés de los funcionarios públicos por responder las consultas externas, sobre los asuntos públicos. Sin embargo, un parámetro que sirve de referencia es considerar la asignación presupuestal del Gobierno Nacional a la Gobernación Departamental.

Ilustración 5. Asignación presupuestal para el Departamento Central, Paraguay 2010 - 2015



Fuente: Elaboración propia, a partir de los Presupuestos Generales de la Nación (2010-2015). Paraguay

En el gráfico, se puede apreciar que la asignación presupuestal para el Gobierno Departamental tuvo un aumento del 68.59%, entre el 2010 y el 2015. Por otra parte, por desglose del gasto público, el gasto corriente ha presentado un aumento del 90.61% durante el periodo de estudio. En 2010, la asignación fue de Gs. 51.349.051.045, y en 2015, Gs. 97.876.212. 394. Finalmente, en lo referente al gasto de capital, tuvo una disminución del 48.08%, durante el mismo periodo. En 2010, se contempló Gs. 24.506.671.702., y en 2015, la asignación fue de Gs.12.723.447.900.

3.3 Políticas públicas implementadas en Luque, 2010 – 2015

En este apartado se revisarán las políticas públicas impulsadas e implementadas en materia de desarrollo económico por el Gobierno Municipal de Luque, en el periodo de referencia. Se considerarán los aspectos normativos en torno al funcionamiento y la naturaleza de los municipios de Paraguay.

Para esto, se retoma lo estipulado en la Constitución de la República del Paraguay (1992), en el apartado dirigido a los Municipios y su autonomía, en el Artículo 166º, señala que *“las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”*, y sobre su forma de gobierno, establece que *“estará a cargo de un intendente y de una junta municipal, los cuales serán electos en sufragio directo por las personas habilitadas legalmente, según lo establecido en el Artículo 167º constitucional.*

Por otra parte, en lo que respecta al ámbito de sus atribuciones, y sus demarcaciones territoriales las Municipalidades, deberán gestionar libremente en materias de su competencia: urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía; administrar y disponer de sus bienes; elaborar anualmente su presupuesto de ingresos y egresos, participar en las rentas nacionales.

Además, deberá regular el monto de las tasas retributivas de servicios efectivamente restados, no pudiendo sobrepasar el costo de los mismos; dictar las ordenanzas, reglamentos y resoluciones (de carácter municipal), acceder a créditos privados, públicos, nacionales e internacionales; reglamentar y fiscalizar el tránsito, el transporte público y otras materias relativas a la circulación de vehículos, así como las demás atribuciones que fijen esta Constitución y la normatividad legal aplicable.

En los siguientes apartados, se presentarán datos sociodemográficos y una breve contextualización de la ciudad de Luque, misma que se constituye en la principal unidad de análisis.

3.3.1 Políticas públicas implementadas por el Gobierno Municipal, 2010-2015

Luque es una ciudad con una identidad propia muy arraigada, está ubicada estratégicamente en la región oriental, situada a 15 kilómetros de la ciudad de Asunción. Forma parte del departamento Central, limita al norte con la ciudad de Limpio; al este, con la ciudad de Areguá (capital departamental); al sur, con la ciudad de San Lorenzo; al oeste, con la capital Asunción; al noreste, con el departamento de la Cordillera; al sureste, con la ciudad de Capiatá; al suroeste, con las ciudades de San Lorenzo y Fernando de la Mora.

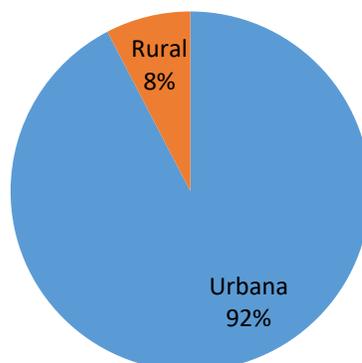
Ilustración 6: Ubicación del municipio de Luque, Paraguay



Fuente: Google Maps. Consultado en agosto de 2016

Abarca un territorio de 203 kilómetros cuadrados, se divide en zona urbana y zona rural, que a su vez se divide en barrios y compañías. Cuenta con una población de 185.127 habitantes, distribuidas entre 91.423 hombres y 93.704 mujeres, que representan el 49% y el 51 % respectivamente, de acuerdo a las cifras del apartado: Población total, por sexo, por área urbana y rural, según departamento, distrito y edad, resultados de la Dirección General Estadísticas y Censos (2002).

Ilustración 7: Distribución poblacional por zonas del municipio de Luque, Paraguay



FUENTE: Elaboración propia, con información de Dirección General de Encuesta Estadísticas y Censos (2002). Paraguay

De la población total de municipio, en la zona urbana residen 170.986 habitantes y 14,141 habitantes en la zona rural, mismas que representan el 92% y el 8%, respectivamente. En la zona urbana, la distribución poblacional por sexo, se da de la siguiente manera 84.292 son hombres y 86,694 son mujeres, que representan el 49% y el 51%, respectivamente. En la zona rural residen 7.131 hombres y 7.010 mujeres, cada uno representan el 50%.

La población total del municipio por grupos de edad, se distribuye de la siguiente manera: de 0 a 4 años, el 11.49%, de 5 a 9 años, el 12.57%, de 10 a 14 años, el 11.47%, de 15 y 29 años, el 27.83%, de 30 a 59 años, el 30.72%, y en el último rango se encuentran los de 60 años y más, con el 5.92%. Con respecto, a la Población Económicamente Activa (PEA), de la población de 12 años y más, en este rango se encuentran 75.994 habitantes, de los cuales 46.118 son hombres y 29.879 son mujeres; es decir, que la tasa de actividad (x100), es de 71.8 y 44.2, respectivamente.

Otras características poblacionales indican que el municipio, se registraron 39.086 viviendas particulares, siendo el promedio de personas de 4.7 por vivienda. De total de viviendas el 97.7% cuenta con energía eléctrica, el 64.2% con agua corriente, el 9% con drenaje, el 55.9% con recolección de basura, el 20.3% con teléfono particular y el 46.5% con teléfono celular.

3.3.2 Gobierno local en Luque

En Paraguay, las municipalidades “fueron establecidas por Ley el 24 de mayo de 1884, de conformidad con la Ley Orgánica del 7 de junio de 1882, siendo mencionadas 28 localidades en la disposición legal. Luque figura en el séptimo lugar”, según lo señalado por Ortíz Ramírez (1998:9-11), y agrega que el Senado y la Cámara de Diputados, sancionaron con fuerza de Ley, el establecimiento de las Municipalidades “el 24 de mayo de 1884, se instala la Junta Municipal de Luque”, quedando así establecido el primer precedente de la figura municipal en la ciudad.

Actualmente, según lo estipulado por el Congreso de la Nación, (2010), en la Ley Orgánica Municipal 3966/2010, Artículo 1º el municipio “es la comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios, que tiene por objeto el desarrollo de los intereses locales. Su territorio deberá coincidir con el del distrito y se dividirá en zonas urbanas y rurales”.

Conforme los Artículo 4º, 5º y 6º respectivamente, el gobierno del municipio es la municipalidad, que constituye el gobierno local, cuenta con personería jurídica, autonomía política, administrativa y normativa, autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro del ámbito de su competencia, y le corresponde representar al municipio, la disposición y administración de sus bienes e ingresos, la prestación de los servicios públicos en general, y las funciones constitucionalmente señaladas.

Tabla 17: Ámbitos de competencia municipal, Paraguay

Materia	Planificación, urbanismo y ordenamiento territorial.
	Infraestructura pública y servicios.
	Transporte público y de tránsito.
	Ambiente.
	Espectáculos públicos y lugares de concurrencia pública.
	Patrimonio histórico y cultural.
	Salud, higiene y salubridad.
	Educación, cultura y deporte.
	Desarrollo productivo.
	Desarrollo humano y social.
	Complementarias.

FUENTE: Elaboración propia conforme a lo señalado por Congreso de la Nación (2010)

Precisamente, sobre éstas funciones el Artículo 12° de la Ley Orgánica Municipal, indica 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, previstos en los Artículos 16°, 17° y 18°, de ésta misma Ley”*. Así mismo, especifica que éstas prestaciones se realizarán conforme sus posibilidades presupuestarias y en el ámbito de su territorio. Y, delimita a once materias (ámbitos) la competencia municipal para el ejercicio de sus funciones (Ver Tabla 17).

En este punto es preciso, mencionar que para esta investigación se tomará en cuenta el ámbito enfocado al desarrollo productivo, que según la normatividad municipal comprende:

- Prestación de servicios de asistencia técnica y de promoción de las micro y pequeñas empresas y de emprendimientos;
- Planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo sostenible;
- Participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local de desarrollo económico, social, ambiental; y
- Desarrollo de planes y programas de empleo en coordinación con las autoridades nacionales competentes, a fin de encausar la oferta y demanda de mano de obra y fomentar el empleo.

Este ámbito se relaciona, primeramente, con la Planificación, urbanismo y ordenamiento territorial, así como, el desarrollo humano y social, que entre sus actividades señala: la planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo humano y social, la atención de sectores vulnerables (niñez, mujeres, adolescentes, tercera edad), la promoción de la equidad de género, la infraestructura social municipal, lucha contra la pobreza, así como, la participación en la formulación de la política y estrategia nacional y departamental, en dicha materia.

Otro punto muy importante, lo señala el Artículo 13° de la misma Ley, sobre las condiciones del ejercicio de las funciones municipales, que *“se ejercerán de conformidad a la legislación aplicable y en coordinación con las autoridades nacionales y departamentales competentes”*.

Quedando, de ésta manera delimitada el ámbito de acción de los gobiernos locales, y enfatizando que las acciones que de ahí deriven deben ser en coordinación con el Gobierno Nacional y el Gobierno Departamental. En este sentido, cabe mencionar que en los tres niveles normativos se menciona la coordinación como base de las políticas y acciones públicas, aunque se detectan debilidades de la misma con relación a la evaluación de las mismas.

3.3.3 Desarrollo económico registrado en Luque, 2010 – 2015

En apartados anteriores se mencionó las características sociodemográficas del municipio, la configuración del gobierno local en Luque, así como, las estrategias comprendidas dentro del ámbito de acción referente al desarrollo productivo del municipio. Antes de adentrarse a las políticas públicas locales en materia de desarrollo económico, resulta oportuno mencionar que el municipio Luque, se encuentra en la denominada Región Metropolitana especializada en Servicios e Industria, esto conforme al estudio realizado por el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, (2012:33).

El mismo estudio indica que el distrito de Luque presenta una especialización relativa en determinadas actividades de la industria (construcción, madera y productos de la madera, textil, confecciones), el servicio (enseñanza y otros servicios), y el comercio”. Con respecto a la especialización de las actividades económicas del municipio, señala que “el distrito también presenta una ventaja de especialización relativa igual al promedio departamental, y con peso relevante en el contexto departamental, en la fabricación de muebles, los servicios de alojamiento, restaurantes y esparcimientos, las actividades financieras y de seguros, inmobiliarias y profesionales y el comercio al por mayor”.

Añade que estas actividades están “vinculadas a las manufacturas no tradicionales (metalúrgicas, maquinarias y equipos, químicos, farmacéuticos, alimentos, productos minerales no metálicos y cuero y productos conexos) y a los servicios (salud humana, servicios sociales, transporte, almacenamiento y correo, servicio de mensajería, y telecomunicaciones). Evidentemente, a nivel local existe una estructura administrativa que se encarga de atender los asuntos relacionados a economía productiva de Luque.

Sumado a las características económicas del municipio, es conveniente mencionar que el periodo de estudio, abarcó el segundo mandato del intendente Dr. César Meza Bría, quien asumió la administración municipal el 20 de diciembre de 2010 y finalizó su encargo el 15 de diciembre de 2015. Durante su encargo, la Dirección de Bienestar Social y Desarrollo Humano, instancia cuya misión fue “Planificar y administrar el conjunto de factores que permitan la generación de calidad de vida para los habitantes del municipio”, según lo estipulado por Municipalidad de Luque (2012:112). Esta Dirección, se apoya en 11 dependencias para el cumplimiento de sus funciones y tiene como propósito principal “Gestionar programas y proyectos de bienestar y desarrollo humano dirigido a los habitantes del municipio”, según la Municipalidad de Luque (2012:78).

Tabla 18: Dependencias de la Dirección de Bienestar Social y Desarrollo Humano. Municipio de Luque, Paraguay

Dependencias	Misión
Secretaría	Brindar apoyo administrativo a la gestión de la Dirección.
Departamento de Bienestar Social	Prestar asistencia a los sectores vulnerables y promocionar la equidad de género.
Secretaría de Acción Social	Otorgar condiciones necesarias básicas que permitan paliar situaciones adversas de los sectores más vulnerables de la población.
Centro de Prevención de Adicciones	Minimizar las adicciones a sustancias consideradas nocivas para la salud.
Oficina de Defensa del Consumidor	Prestar servicios de protección, promoción y defensa de los derechos del consumidor.
Secretaría de la Mujer	Prestar servicios de protección, promoción y defensa de los derechos de la mujer.
Departamento de Desarrollo Social y Económico	Implementar políticas de desarrollo social y económico con el fin de crear mejores condiciones de vida en el municipio.
Oficina de Desarrollo Productivo	Promover el desarrollo económico, a través, de la formulación y ejecución de planes de desarrollo empresarial y productivo.
Comisiones Vecinales	Prestar asesoramiento y acompañamiento para la formación y gestión de las comisiones vecinales.
Secretaría de la Juventud	Promover la generación de políticas de acción, en beneficio de la población joven del municipio.
Secretaría de Deportes	Fomentar las actividades deportivas y de recreación, como alternativa para promover el desarrollo físico, emocional y social.

FUENTE: Elaboración propia con información de la Municipalidad de Luque (2012)

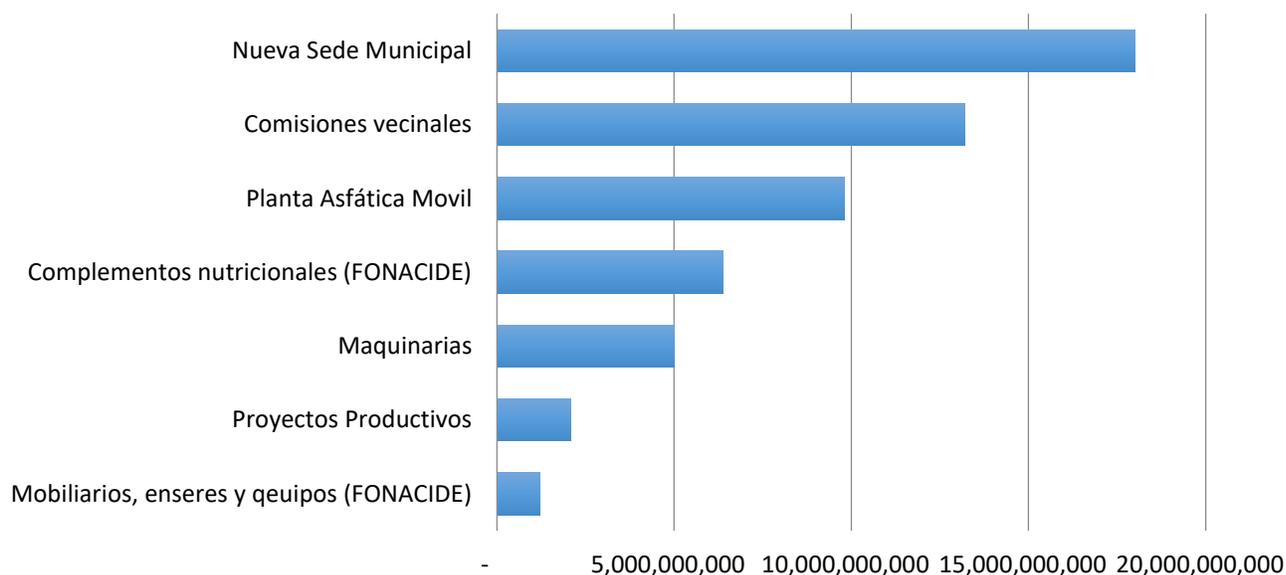
El departamento de Desarrollo Social y Económico, es la dependencia encargada de los proyectos productivos del municipio. La (Municipalidad de Luque, 2015, pág. 4), durante el periodo de estudio refiere que “se recibieron un total de 84 proyectos, de los cuales 54 fueron aprobados, previéndose la aprobación de otros 30 por parte de la Junta Municipal. La inversión fue de 2100 millones de guaraníes”.

3.3.4 Desarrollo local en Luque, 2010-2015

En este apartado se pretende revisar las acciones enfocadas a la promoción del desarrollo económico y social municipal, durante el periodo de estudio. Precisamente, sobre este tema el 5to. Informe de Gobierno, de la (Municipalidad de Luque, 2015), durante la administración del Dr. César Meza Bría, destaca entre sus principales logros: la construcción de una planta asfáltica, de una planta de compostaje y reciclaje (con apoyo de la Unión Europea), la reconstrucción de espacios públicos, la realización 75kms. empedrado y 72 kms. de asfalto, la recuperación del cauce hídrico del arroyo Abay.

También se destaca la actualización e informatización de los servicios tecnológicos de la Municipalidad, la incorporación de la Secretaría de Turismo, exposiciones de joyería en filigrana, instrumentos municipales y comercios locales, el impulso del Festival del Kure Ara cuyo propósito fue abrir espacios de convivencia familiar y potenciar la producción de ganado porcino local, la organización de varios eventos culturales e impulso al turismo a nivel nacional e internacional. A continuación, en el gráfico se presentan las principales inversiones realizadas por la Municipalidad, durante el periodo de estudio.

Ilustración 8: Principales inversiones municipales de Luque, Paraguay 2010 - 2015



FUENTE: Elaboración propia, con información de Municipalidad de Luque (2015).

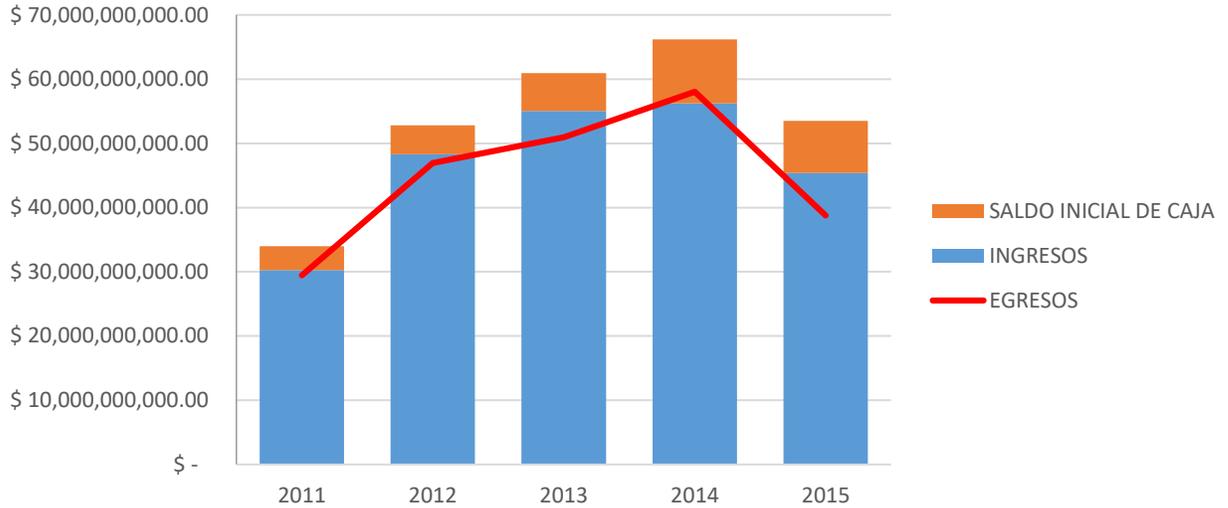
Una de las principales inversiones fue la construcción de la nueva sede de la Municipal, con una inversión superior a Gs. 1.800.000.000, el aporte de Gs. 13.192.000.000 a las comisiones vecinales para promover la gestión participativa en el municipio (en 2010, se tenían 70 Comisiones Vecinales, y 2500 comisiones, en 2015).

También, la construcción de una planta asfáltica móvil con una inversión de Gs. 9.800.000.000, seguido por la adquisición de complementos nutricionales en entidades educativas (FONACIDE), por Gs. 6.390.000.000, para proyectos productivos se asignaron Gs. 2.100.000.000 y para la adquisición de muebles, enseres y equipos para entidades educativas (FONACIDE), un total de Gs. 1.219.000.000.

Con respecto, a los principales logros de la Dirección de Bienestar Social y Desarrollo Humano, se encuentran: el apoyo a la formación universitaria con la entrega de 2.500 medias becas, la inclusión al mercado laboral de 1.100 jóvenes (a través de la oficina municipal de empleo), la sensibilización de 33.686 personas a través de 160 charlas en colegios, comisiones vecinales, sobre los riesgos del uso de las drogas y las adicciones, también la asistencia a 15 asentamientos y

a 500 familias damnificadas a causa de los daños causados por los desastres climáticos que enfrentó el municipio.

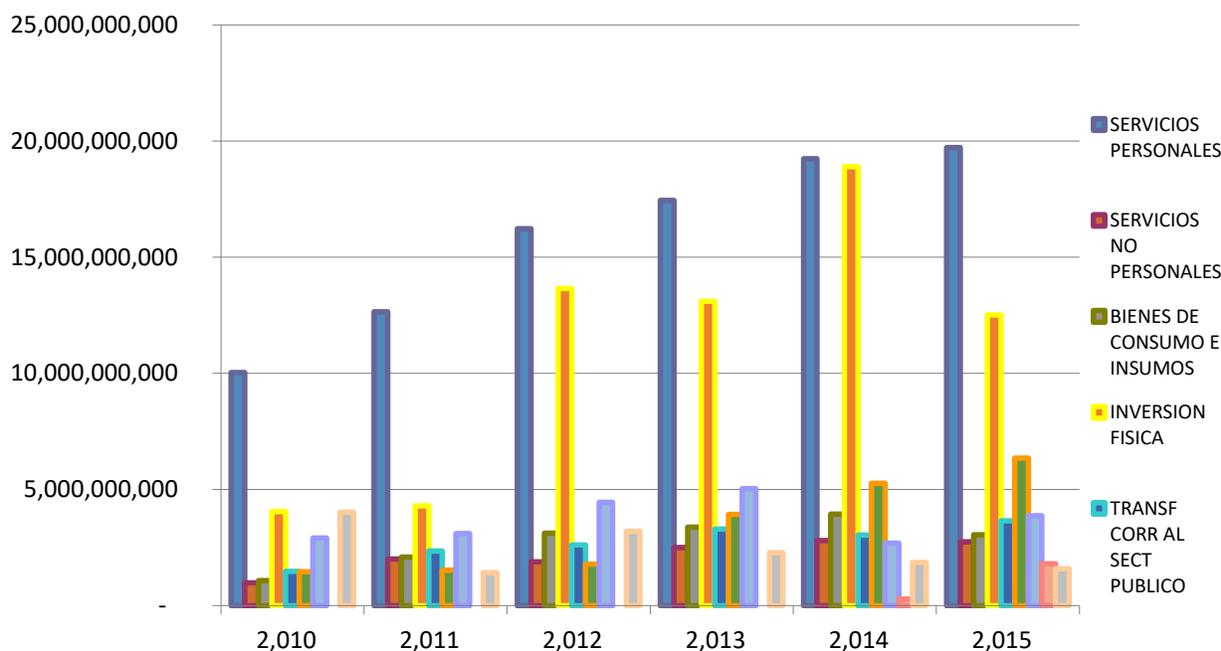
Ilustración 9: Ingresos y egresos municipales de Luque,Paraguay 2010 - 2015



FUENTE: Elaboración propia, con información de la Municipalidad de Luque (2015)

Otro punto a señalar, es el histórico de ingresos y egresos municipales durante el periodo de estudio, una precisión importante es que los presupuestos se formularon de 2011 a 2015, dado que como se mencionó anteriormente la administración municipal inició sus funciones a finales de 2010. Tanto los ingresos como los egresos presentaron un comportamiento ascendente entre 2011 y 2014, y para 2015, muestra una disminución.

Ilustración 10: Gasto Público Municipal por rubros de Luque, Paraguay 2010-2015



FUENTE: Elaboración propia con información de la Municipalidad de Luque (2015)

Con relación, al comportamiento del gasto municipal por rubros, durante ese periodo, fueron de la siguiente manera: servicios personales aumentó en un 97%, servicios no personales en un 180%, bienes de consumo e insumos en un 182%, inversión física en un 209%, las transferencias corrientes al sector público en un 147%, transferencias corrientes al sector privado en un 335%, transferencias de capital al sector privado en un 33%, servicios de la deuda pública en un 100%, otros gastos disminuyeron en un 61%. El total de rubros de gastos en promedio aumentaron en un 113%, según los datos obtenidos de la (Municipalidad de Luque, 2015, pág. 23). Evidentemente, el aumento del rubro de servicios personales, plantea una cuestión que merece una revisión minuciosa posteriormente, dado que en comparación a la inversión física la diferencia es considerable.

3.4 Conclusiones

Para este capítulo, el objetivo fue analizar las políticas públicas subnacionales en materia de desarrollo económico, planeadas y ejecutadas por el Gobierno del Departamento Central, durante el periodo de estudio. Además, se presentó un panorama sociodemográfico del departamento y de

los 19 distritos que la integran, así como, la composición de sus regiones económicas en función a sus capacidades productivas.

De éstas seis regiones, el municipio de Luque se encuentra en la denominada: metropolitana especializada en industrias y servicios, cuyas principales actividades económicas son el comercio, los servicios financieros, inmobiliarias, salud, educación, entre otros. Estas características son producto de un valioso estudio realizado a nivel local.

Por otra parte, se realizó una revisión normativa enfocada a las regiones, los municipios y a los lineamientos asentados para el desarrollo a nivel departamental, el propósito inicial fue determinar el impacto que generan las decisiones gubernamentales, las políticas públicas, así como, determinar el avance o estancamiento del desarrollo económico nacional, subnacional y local, dentro de un territorio determinado. Sin embargo, uno de los principales retos al que se enfrentó en este punto, es el escaso material académico e institucional enfocados a los departamentos.

Específicamente con respecto a la coordinación de las políticas públicas subnacionales, la Constitución Nacional, establece en su Artículo 163° que entre las atribuciones del Gobierno Departamental se encuentra la coordinación de sus actividades con las municipalidades que se agrupan en el departamento, preparación del Plan de Desarrollo Departamental, mismo que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo, y también deben integrarse los Consejos de Desarrollo Departamental. Este Consejo debe constituirse con representantes de las organizaciones sociales, culturales y económicas del departamento.

El periodo de estudio abarca dos periodos de gobierno departamental, el primero, es el correspondiente a los años 2008 – 2013, mismo que no ha tenido un plan de desarrollo formalmente establecido. El segundo, el actual que abarca el periodo 2013-2018, ésta administración primeramente formuló la “Política de Desarrollo Departamental”, se divide en cuatro ejes estratégicos que agrupan a sus respectivos programas, todos enfocados a elevar la calidad de vida de las personas y la competitividad del departamento. Sin embargo, en 2016, producto de un esfuerzo institucional se impulsó “Central Crece Contigo 2030”, que se constituye en un plan maestro para las municipalidades e instituciones departamentales, para la elaboración

de un plan de desarrollo departamental sustentable y vanguardista, el primero en su generación que enfoca el logro de sus objetivos a un horizonte de 15 años. Si bien, es un paso importante aún falta mucho por planear, discutir e integrar las propuestas en mecanismos más eficientes para impulsar el desarrollo a nivel departamental.

En un segundo momento, se presentó el panorama sociodemográfico de la ciudad de Luque, unidad central de investigación para este trabajo. Luque, se constituye en uno de los municipios más estratégicos del país, no sólo por su ubicación dentro del territorio, sino por su concentración demográfica, la concentración de nuevas empresas e industrias que apuestan a sus capacidades y potencialidades. También, se revisó la normatividad jurídica aplicable al ámbito de acción del gobierno municipal, como la prestación de servicios, planificación para la elaboración de los planes municipales, así como su vinculación con la estrategia nacional, regional y local, para el desarrollo.

Con respecto, a las potencialidades y capacidades del municipio, Luque se encuentra en la región metropolitana especializada por servicios e industria, siendo las principales actividades económicas la fabricación de muebles, restaurantes, actividades financieras, seguros, inmobiliarias, profesionales y comercio al por mayor, servicios de alojamiento, artesanías, entre otros. Se pretendió realizar una revisión de las principales políticas públicas implementadas en materia de desarrollo económico, por el gobierno municipal, durante el periodo 2010 – 2015, para presentar los instrumentos en los que se ha apoyado y las prioridades que han marcado la gestión municipal en la ciudad de Luque.

Para atender los asuntos concernientes al desarrollo económico, la municipalidad en su estructura administrativa cuenta con el Departamento de Desarrollo Social y Económico, encargada de los proyectos productivos implementados en el periodo. En este punto, la principal restricción para cumplir con el objetivo del capítulo, fue la limitada información pública y publicada al respecto. También, de la revisión de las principales inversiones se destaca la inauguración de la nueva sede administrativa municipal, las aportaciones a las comisiones vecinales, la adquisición de una planta asfáltica móvil (la primera en su generación a nivel nacional), y las asignaciones de proyectos productivos.

Durante el periodo de estudio, el gobierno municipal ha enfocado las inversiones, principalmente al rubro de infraestructura, recuperación de espacios públicos, el impulso al turismo. Quedando, en evidencia que aún está pendiente redirigir los esfuerzos para potenciar las capacidades y potencialidades del municipio.

4 COORDINACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES, DEPARTAMENTALES Y LOCALES EN LUQUE. PERIODO 2010 - 2015

El presente trabajo de investigación tiene como propósito “Evaluar las políticas públicas en materia de desarrollo económico implementadas en el municipio de Luque en el periodo 2010-2015 y su vinculación con las políticas públicas nacionales en dicho rubro”. Para contar con todos los elementos, es necesario recapitular los capítulos anteriores, en el primer capítulo, se revisó los mecanismos de evaluación de políticas públicas en materia de desarrollo económico, desde el enfoque del desarrollo regional y local. El segundo capítulo se centró en describir las políticas públicas implementadas en materia de desarrollo económico, en el periodo 2010 – 2015, en Paraguay.

Para el tercer capítulo, el objetivo fue describir las políticas públicas implementadas en materia de desarrollo económico, así como la revisión de los principales rubros de inversión social realizada, en el periodo 2010 – 2015, en el municipio de Luque. Para este cuarto y último capítulo, el objetivo es establecer los criterios de coordinación entre las políticas públicas nacionales, departamentales y locales en Luque, durante el periodo 2010 – 2015. La hipótesis planteada refiere que “La ineficacia de las políticas públicas locales en el municipio de Luque, en el periodo 2010-2015, se debe a la limitada coordinación entre las políticas públicas nacionales, departamentales y locales, en materia de desarrollo económico”.

En este sentido, el criterio de coordinación se entiende como el conjunto de la acción gubernamental, las estructuras institucionales y ordenamientos que rigen el ámbito de actuación de los diferentes actores públicos que contribuyen a impulsar el desarrollo económico a nivel municipal. Por esto, es importante considerar la coherencia interna de los programas, desde la articulación de los objetivos, los instrumentos estratégicos y su adecuación con los problemas y necesidades locales.

4.1 Metodología de la investigación

En este apartado se explicará y abordará las cuestiones directamente relacionadas con las políticas públicas locales implementadas por el gobierno local en materia de desarrollo

económico, en el periodo 2010 – 2015 y su coordinación con las políticas nacionales y departamentales. La gestión local, se enfrenta a desafíos estratégicos dentro y fuera del panorama institucional, a restricciones presupuestales, lo que repercute a la limitada capacidad de gestión de los funcionarios locales.

Ilustración 11. Lineamientos institucionales para impulsar el desarrollo económico en Paraguay



Fuente: Elaboración propia basada en la propuesta de metodología de la investigación (2016).

Para establecer los criterios de coordinación, se plantea una metodología que permitirá medir el grado de coordinación entre los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), Plan Departamental de Desarrollo (PDD) y las atribuciones municipales planteadas en la Ley Orgánica Municipal, dado que a nivel municipal no se cuenta con un Plan de Desarrollo vigente. En todos los planes se centró únicamente en los temas relacionados al desarrollo económico.

En capítulos anteriores, se mencionó que las políticas públicas se materializan a través de programas y proyectos, que reciben financiamiento con recursos públicos para la ejecución de las actividades previstas y el cumplimiento de las metas establecidas, mismas que son susceptibles a variaciones conforme a las nuevas prioridades gubernamentales, que a su vez deben presentar un sentido de correlación o coherencia con los distintos niveles de gobierno.

Sobre el tema de coordinación, Repetto (2005:42) considera que es “el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí”. La gestión pública se sustenta en mecanismos para tomar decisiones para la asignación y distribución (o redistribución) de los recursos públicos, así como la coordinación entre los agentes participantes para lograr los objetivos colectivos.

4.1.1 Sustento normativo para la aplicación metodológica

Precisamente, sobre los mecanismos para la toma de decisiones la gestión pública basa su actuación en los sustentos normativos que rigen cada ámbito de la vida pública. En éste apartado, se revisará la normatividad aplicable sobre los criterios de coordinación de políticas públicas en Paraguay.

Tabla 19. Normatividad para la coordinación de políticas públicas nacionales, departamentales y locales en Paraguay

Normatividad	Artículo	Atribuciones
Constitución Nacional	163°	Preparar el PDD, que deberá coordinarse con el PND, y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación. Integrar los Consejos de Desarrollo Departamental.
	157°	Las diferentes categorías y regímenes de municipalidades serán establecidos por ley, atendiendo a las condiciones de población, de desarrollo económico, de situación geográfica, ecológica, cultural, histórica y a otros factores determinantes de su desarrollo. Las municipalidades podrán asociarse entre sí para encarar en común la realización de sus fines y, mediante ley, con municipalidades de otros países.
	176°	La política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural.
	177°	Los PND serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público.
Ley Orgánica Departamental	16°	Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los del Gobierno Nacional y en particular con el

		PND. Para el efecto, la Secretaría Técnica de Planificación, o la entidad que la sustituya, asistirá técnicamente a cada Gobierno Departamental en la elaboración de los mismos, para asegurar la congruencia entre políticas y planes nacionales, departamentales y municipales;
		Coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del departamento y cooperar con ellas cuando éstas la soliciten;
Ley Orgánica Municipal	224°	Las municipalidades establecerán un sistema de planificación del municipio que constará, como mínimo, de dos instrumentos: el plan del desarrollo sustentable del municipio y el plan del ordenamiento urbano y territorial.
	225°	El Plan de Desarrollo Sustentable (PDS) tendrá por finalidad el desarrollo urbano y rural armónico con sus recursos naturales, con miras al bienestar colectivo. Es un instrumento técnico y de gestión municipal en el que se define los objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura orientados a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica en el municipio.
	225°	El Plan de Desarrollo Sustentable (PDS) tendrá por finalidad el desarrollo urbano y rural armónico con sus recursos naturales, con miras al bienestar colectivo. Es un instrumento técnico y de gestión municipal en el que se define los objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura orientados a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica en el municipio.

Fuente: Elaboración propia con información de Congreso Nacional de la República del Paraguay (1992:34), Congreso Nacional de la República del Paraguay (2010: 62-63) y Congreso Nacional de la República del Paraguay (1994:3)

Desde ésta perspectiva, el Artículo 163° constitucional estipula que la coordinación entre el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Desarrollo Departamentales, así como, la conformación de los Consejos de Desarrollo Departamental. También, la Ley Orgánica Departamental en su Artículo 16°, señala que las Gobernaciones deberán elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo económico departamental cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo.

En tanto que el Capítulo VI, De la Política Económica del Estado, Sección I: Del desarrollo económico nacional, Artículo 176°, que trata de la política económica y de la promoción del Desarrollo, enfatiza en que el Estado debe promover el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, así como, fomentar con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional.

Al referirse al apartado de las atribuciones constitucionalmente establecidas para los municipios, indica que tienen la libre gestión en materias de su competencia, especialmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía, evidentemente queda fuera el desarrollo económico local. Sin embargo, la Ley Orgánica Departamental, en el Artículo 16° indica complementariamente que la Gobernación debe Coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del Departamento.

Para el ámbito local, la Ley Orgánica Municipal se refiere en su Artículo 225°, al Plan de Desarrollo Sustentable (Municipal) que debe tener como base la consideración de un plan social, un plan económico y un plan ambiental del municipio, indicando además que a éste Plan deberán responder los planes operativos y de inversión de la municipalidad. Enfatiza que los organismos de la Administración Central, las entidades descentralizadas y las gobernaciones coordinarán con las municipalidades sus planes y estrategias, a fin de armonizar las con el Plan de Desarrollo Sustentable del municipio.

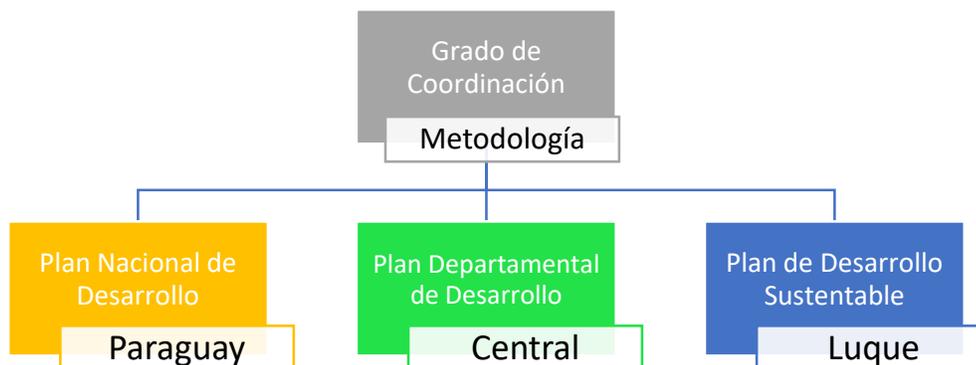
Esta misma normatividad, también indica que la Junta Municipal (órgano normativo y de control) se deberá apoyar en Comisiones Asesoras Permanentes, entre las que se incluye el de Desarrollo Productivo, Humano y Social. En este punto, es importante resaltar que a nivel municipal se utiliza como sinónimo del desarrollo económico el concepto de desarrollo productivo.

Finalmente, las bases normativas de los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal, están contempladas en las leyes principales, en varios puntos mencionan que los niveles de gobierno deben coordinarse entre sí para armonizar e impulsar el desarrollo económico.

4.1.2 Planteamiento de los criterios para la aplicación metodológica

En el apartado anterior, se revisó las bases normativas que rigen las acciones gubernamentales en materia de coordinación de los planes de desarrollo en los tres niveles de gobierno. Esto se realizó con la finalidad de sentar un precedente y brindar los elementos necesarios para comprender la aplicación metodológica para evidenciar el grado de coordinación entre los lineamientos tanto de las políticas públicas nacionales, departamentales y locales.

Ilustración 12. Criterios para la aplicación metodológica



Fuente: Elaboración propia, basada en la propuesta de metodología de la investigación (2016).

Para ésta primera aplicación se realizará una alineación entre los ejes, lineamientos, programas y atribuciones entre los documentos normativos, considerando únicamente los que conciernen al rubro del desarrollo económico. La finalidad es establecer el grado de coordinación entre los elementos, se asignó valores de 0, 0.5 y 1, a las variables coincidentes. A continuación, se presenta los criterios para el establecimiento del grado de coordinación entre los planes.

Tabla 20. Valores del Índice de Coordinación de políticas públicas nacionales, departamentales y locales

Grado de Coord.	Valor	Semaf.	Criterios
Alta	1	Verde	Hay 3 puntos coincidentes entre los planes de desarrollo.
Media	0.5	Amarillo	Hay 2 puntos coincidentes entre los planes de desarrollo.
Baja	0	Rojo	Solo hay un punto en cualquiera de los planes.

FUENTE: Elaboración propia basada en la propuesta de metodología de la investigación (2016).

La propuesta metodológica se retomó a partir de la propuesta presentada por (Castillo Moreno, 2015, pág. 106), en el trabajo de investigación titulado “La transparencia en la deuda pública en Quintana Roo para el periodo 2008-2012: condiciones de contratación, uso y registro”. Si bien, la temática es diferente es perfectamente aplicable a éste ámbito del quehacer gubernamental. Una vez delimitado los criterios a considerar el cruce de información, previamente se presenta los elementos manejados para el cálculo del índice de coordinación

4.1.3 Cálculo del Índice de Coordinación para evaluar la eficacia de las políticas públicas locales

Para realizar la evaluación total del cálculo del índice de coordinación, se aplicó la siguiente fórmula:

$$I = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n I_c$$

$$I_c = \{0, 0.5, 1\}$$

Donde:

- I_c , es el indicador parcial

Valores del indicador:

- $0 \leq I \leq 1$

Considerando que:

- Sí, $I = 0$, no hay coordinación entre los 3 planes considerados.
- Sí, $I = 0.5$, hay una coordinación entre 2 planes de desarrollo.
- Sí, $I = 1$, entonces hay coordinación perfecta en los tres planes.
- Cada línea de acción de cualquier plan que corresponde a una línea de acción de los otros planes.

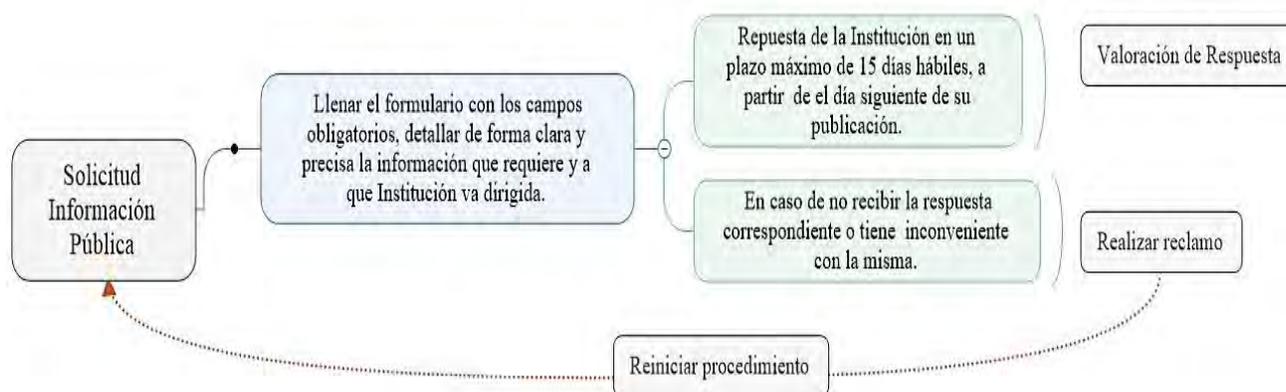
Para la aplicación metodológica se realizó una minuciosa revisión y cruce de información de los planes mencionados, específicamente relacionados al desarrollo económico. Es importante destacar que para el ámbito municipal en el periodo de estudio no estuvo vigente ningún Plan de Desarrollo sustentable; sin embargo, las acciones en cuanto al desarrollo económico se rigieron conforme al manual de organización de la dependencia responsable, por lo que se utilizó las atribuciones que le conceden la Ley Orgánica Municipal vigente.

En los apartados posteriores, se realizará la descarga y cruce de información para determinar el nivel de coordinación entre las políticas públicas de los tres niveles.

4.1.4 La eficacia de las políticas de desarrollo económico desde la coordinación entre los planes nacionales, departamentales y locales.

El primer paso para acceder iniciar el trámite de solicitud de información pública, se debe llenar el formulario con los datos de identificación que son obligatorio, en los espacios correspondientes detallar de forma clara y precisa la información que se desea consultar. Se debe seleccionar la institución responsable, siendo éste caso la Municipalidad de Luque, esto conforme a lo estipulado en la Ley 5282/2014.

Ilustración 13. Ciclo de solicitud de información pública. Paraguay, 2017



FUENTE: Elaboración propia, con información de la Ley 5282/2014.

Una vez realizada la solicitud, ésta deberá ser respondida por la Institución responsable en un plazo máximo de 15 días hábiles, contados a partir del día posterior a su publicación. Si en ese plazo no recibe la respuesta correspondiente o tiene algún inconveniente con la misma, favor hacer el reclamo con un comentario en la solicitud.

Sin perder de vista que el objetivo de la evaluación de las políticas públicas a través de los programas o proyectos municipales. En este caso, se busca establecer criterios que permitan determinar el impacto de los 54 proyectos productivos referidos por la administración municipal, durante el periodo 2010 – 2015. Se realizó una extensa consulta divididas por etapas conforme a los criterios que maneja el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2016), a través de la Evaluación Específica de Desempeño, que es aplicación a la evaluación de políticas sociales.

En el siguiente apartado, se descargan las preguntas realizadas a la Municipalidad de Luque, con fecha y número de solicitud, así como, la fecha y las respuestas recibidas por parte de la autoridad correspondiente; es decir, conforme a las solicitudes de información pública registradas en la plataforma del Gobierno Central. Siendo el objetivo, determinar la coordinación de los planes y programas municipales con los lineamientos del PND, este mecanismo permitirá establecer el grado de coordinación entre los mismos.

Además, se consultó aspectos fundamentales en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. En este sentido, las consultas sobre diseño, procesos, gestión, matriz de marco lógico, indicadores, resultados obtenidos y presupuestos, de los proyectos productivos ejecutados por la municipalidad de Luque, en el periodo de estudio. Cabe resaltar, que estas consultas son complementarias a las investigación y búsqueda de información en sitios oficiales de gobierno.

Tabla 21. Fase de Diseño. Relación de la información solicitada sobre proyectos productivos a la Municipalidad de Luque. Paraguay, 2017.

Fecha Solicitud	N°	Preguntas	Fecha Respuesta	Respuesta
11/01/17	3945 ¹	1. ¿Qué programas en materia de desarrollo productivo implementó la Municipalidad, durante el periodo de 2010 al 2015?	08/02/17	<p>La institución municipal se halla abocada a la constitución del Consejo de Desarrollo Distrital, el cual tendrá como objetivo la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal del 2017, Administraciones anteriores no contaban con este consejo y consecuentemente con el plan que está solicitando.</p> <p>Esta administración asumió el 20/12/2015, y la fecha se encuentra con avances importantes para la ciudadanía.</p>
		2. ¿Cuántos empleos se generaron durante el periodo de 2010 al 2015?		
		3. ¿Qué programas en materia de desarrollo social, implementó la Municipalidad, durante el periodo de 2010 al 2015?		
		4. ¿Qué programas en materia ambiental, implementó la Municipalidad, durante el periodo de 2010 al 2015?		
		5. ¿Podría proporcionar el listado de programas municipales enfocados al desarrollo, medio ambiente y obra pública se han realizado durante el periodo de 2010 al 2015, en Luque?		
		6. ¿Qué proyectos han sido implementados en el periodo de 2010 al 2015, a nivel municipal?		
		7. ¿Podría proporcionar el listado de programas enfocados a las micro y pequeñas empresas, durante el periodo de 2010 al 2015, en Luque?		
		8. ¿Los programas de desarrollo productivo, fueron diseñados y ejecutados respondiente al criterio de coordinación con el Plan de Desarrollo Nacional?		
		9. ¿Los programas de desarrollo productivo, fueron diseñados y ejecutados respondiente al criterio de coordinación con el Plan de Desarrollo Departamental?		
		10. Los programas de desarrollo social, fueron diseñados y ejecutados respondiente al criterio de coordinación con el Plan de Desarrollo Nacional?		
		11. ¿Los programas de desarrollo social, fueron diseñados y ejecutados respondiente al criterio de coordinación con el Plan de Desarrollo Departamental?		
		12. ¿Los programas ambientales, fueron diseñados y ejecutados respondiente al criterio de coordinación con el Plan de Desarrollo Nacional?		
		13. ¿Los programas de ambientales, fueron diseñados y ejecutados respondiente al criterio de coordinación con el Plan de Desarrollo Departamental?		
		14. ¿El Plan Municipal de Desarrollo fue formulado en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo?, ¿Qué criterios fueron los que prevalecieron en su diseño?		
		15. ¿El Plan Municipal de Desarrollo fue formulado en coordinación con el Plan Departamental de Desarrollo?, ¿Qué criterios fueron los que prevalecieron en su diseño?		

¹Véase en: <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/3945>.

Tabla 22. Relación de la información solicitada sobre proyectos productivos a la Municipalidad de Luque. Paraguay, 2017.

Fecha Solicitud	N°	Preguntas	Fecha Respuesta	Respuesta
11/01/17	3957 ²	1. ¿Qué actividades se realizan a nivel de planeación, de información, de regulación, presupuestal, para la formulación de los proyectos productivos a nivel municipal? 2. ¿Cuáles son los criterios utilizados para la elección de un determinado programa en materia de desarrollo productivo? 3. ¿Qué criterios se utilizan como parámetro para la asignación de montos, elegibilidad de beneficiarios y rubros económicos que apoyados por los programas de desarrollo productivo?	08/02/17	La institución municipal se halla abocada a la constitución del Consejo de Desarrollo Distrital, el cual tendrá como objetivo la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal del 2017, Administraciones anteriores no contaban con este consejo y consecuentemente con el plan que está solicitando. Esta administración asumió el 20/12/2015, y la fecha se encuentra con avances importantes para la ciudadanía.

Tabla 23. Relación de la información solicitada sobre proyectos productivos a la Municipalidad de Luque. Paraguay, 2017.

Fecha Solicitud	N°	Preguntas	Fecha Respuesta	Respuesta
11/01/17	3958 ³	1. ¿Cuáles son los mecanismos utilizados para la asignación de recursos y zonas (barrios o compañías) de los beneficiarios de los programas de desarrollo productivo? 2. ¿Cuáles son los mecanismos utilizados para la asignación de recursos y zonas (barrios o compañías) de los beneficiarios de los programas de desarrollo social?	08/02/17	La institución municipal se halla abocada a la constitución del Consejo de Desarrollo Distrital, el cual

²Véase en: <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/3957>

³Véase en: <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/3958>

	<p>3. ¿Cuáles son los mecanismos utilizados para la asignación de recursos y zonas (barrios o compañías) de los beneficiarios de los programas ambientales?</p> <p>4. ¿Cuáles son los mecanismos de transferencia de recursos a los beneficiarios y la modalidad de pago (contratos, convenios, decretos u otros) utilizados para el logro de los objetivos de los programas de desarrollo productivo?</p> <p>5. ¿Cuáles son los mecanismos de transferencia de recursos a los beneficiarios y la modalidad de pago (contratos, convenios, decretos u otros) utilizados para el logro de los objetivos de los programas de desarrollo social?</p> <p>6. ¿Cuáles son los mecanismos de transferencia de recursos a los beneficiarios y la modalidad de pago (contratos, convenios, decretos u otros) utilizados para el logro de los objetivos de los programas ambientales?</p> <p>7. ¿Qué sistemas de monitoreo y evaluación se manejan para medir y evaluar el impacto de los programas, el contraste con bases de datos (exante/expost) y la vinculación entre los programas nacionales, departamentales y municipales?</p> <p>8. ¿Cuál es la dirección de la Administración Pública Municipal encargada de la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de los programas, en materia de desarrollo productivo?</p>	<p>tendrá como objetivo la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal del 2017, Administraciones anteriores no contaban con este consejo y consecuentemente con el plan que está solicitando.</p> <p>Esta administración asumió el 20/12/2015, y la fecha se encuentra con avances importantes para la ciudadanía.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 24. Matriz de Marco Lógico. Relación de la información solicitada sobre proyectos productivos a la Municipalidad de Luque. Paraguay, 2017.

Fecha Solicitud	N°	Preguntas	Fecha Respuesta	Respuesta
11/01/17	3959 ⁴	<p>1. ¿Los programas de desarrollo productivo cuentan con elementos como: actividades, componentes, propósitos y finalidad, esto con el objetivo de revisar la consistencia entre los problemas y los objetivos de la MML de los programas?</p> <p>2. ¿En los programas se considera los supuestos (condiciones externas) que se deben cumplir para lograr los objetivos de la MML por programas?</p>	08/02/17	La institución municipal se halla abocada a la constitución del Consejo de Desarrollo Distrital, el cual tendrá como objetivo la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal del 2017, Administraciones anteriores

⁴Véase en: <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/3959>

				no contaban con este consejo y consecuentemente con el plan que está solicitando. Esta administración asumió el 20/12/2015, y la fecha se encuentra con avances importantes para la ciudadanía.
--	--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 25. Fase de Presupuestaria. Relación de la información solicitada sobre proyectos productivos a la Municipalidad de Luque. Paraguay, 2017.

Fecha Solicitud	N°	Preguntas	Fecha Respuesta	Respuesta
11/01/17	3961 ⁵	1. ¿Cuál fue el presupuesto municipal aprobado, modificado y ejercido de cada año de 2010 al 2015, en los programas de desarrollo productivo, social y ambiental, implementados en el municipio?	16/02/17	Solicitud cancelada automáticamente por vencimiento de plazos.
		2. ¿A qué normatividad presupuestal (presupuesto de egresos, convenios, ordenanzas), se apega la asignación de recursos de los programas municipales?		
		3. ¿El informe de gestión del Intendente César Meza Bría, periodo 2010-2015, indicó que se invirtieron 2100 millones de guaraníes en 54 proyectos productivos en el municipio? Podría especificar los rubros, número de beneficiarios y criterios específicos para la asignación de recursos?		
		4. ¿Con respecto, a los 54 proyectos productivos arriba mencionados, cuáles fueron los mecanismos de control que se aplicaron para corroborar la correcta ejecución de los recursos tanto a nivel municipal como de los beneficiarios?		

Tabla 26. Complementarios. Relación de la información solicitada sobre proyectos productivos a la Municipalidad de Luque. Paraguay, 2017.

Fecha Solicitud	N°	Preguntas	Fecha Respuesta	Respuesta
-----------------	----	-----------	-----------------	-----------

⁵Véase en: <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/3961>

11/01/17	3962 ⁶	1. Actualmente, ¿cuál es la dependencia municipal encargada del diseño, gestión, implementación y evaluación de los programas y acciones municipales enfocados al desarrollo productivo en Luque?.	16/02/17	Solicitud cancelada automáticamente por vencimiento de plazos.
		2. ¿Podría proporcionarme el número de funcionarios y/o funcionarias, perfil profesional y académico, rango de salarios e información referente, que conforman la dirección encargada del desarrollo municipal?		
11/01/17	3960 ⁷	1. Número de empresas (micro, pequeñas, medianas y grandes) que fueron registradas en la ciudad de Luque, durante el periodo de 2010 al 2015.	16/02/17	Solicitud cancelada automáticamente por vencimiento de plazos.
		2. Número de proyectos y en qué ámbitos fueron ejecutados a nivel municipal, durante el periodo de 2010 al 2015.		
		3. Requerimientos solicitados a las empresas y el soporte y/o facilidades que brinda la municipalidad para su establecimiento.		
03/11/16	3289 ⁸	1. Solicitud de Información del Presupuesto de Egresos del 2010 al 2015.	22/11/16	La Institución municipal por ser una nueva administración se halla abocada en una auditoria y verificación de ejercicios financieros de años anteriores, por parte de la Contraloría General de la República, esa institución cuenta con todas las documentaciones solicitadas, una vez culminada dicha verificación, dispondremos de las mismas y así cumplir con lo solicitado ⁹ .
		2. Proyectos Productivos asignados del 2010 al 2015.		

FUENTE: Elaboración propia, con información recibida a través del Portal de Información Pública (2017). Paraguay.

⁶Véase en: <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/3962>

⁷Véase en: <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/3960>

⁸Véase en: <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/3289>

⁹Todas las solicitudes de información que fueron respondidas, están firmadas por el Abg. Julio C. Núñez García, actual Director de Transparencia de la Municipalidad.

Conforme a la evidencia empírica obtenida a través de los mecanismos de solicitud de información pública, fueron respaldados con solicitudes particulares de información a distintas direcciones de la municipalidad de Luque. La respuesta que se obtuvo en reiteradas ocasiones señala *“La Institución municipal por ser una nueva administración se halla abocada en una auditoria y verificación de ejercicios financieros de años anteriores, por parte de la Contraloría General de la República, esa institución cuenta con todas las documentaciones solicitadas, una vez culminada dicha verificación, dispondremos de las mismas y así cumplir con lo solicitado”*, también el mensaje del sistema que indica que la *“Solicitud cancelada automáticamente por vencimiento de plazos.*

De acuerdo, a la valoración de estos elementos la calidad de la información es nula, aduciendo que es una nueva administración municipal, deslindándose así de cualquier responsabilidad de la administración anterior. Sin embargo, los procesos de toma-recepción suponen el principio de verificación de documentación oficial verificable dentro de los procesos de gestión. Además, esta postura denota una clara limitación de información sistematizada, un cronograma de interacción entre gobierno y ciudadanía, quedando así en evidencia la carencia de elementos que permitan medir, determinar y valorar la eficacia de un programa público, y menos visualizar los fallos que causan la ineficiencia de dichos proyectos.

Para la aplicación metodológica se realizó una minuciosa revisión y cruce de información de los planes mencionados, específicamente relacionados al desarrollo económico. Es importante destacar que para el ámbito municipal en el periodo de estudio no estuvo vigente ningún Plan de Desarrollo sustentable; sin embargo, las acciones en cuanto al desarrollo económico se rigieron conforme al manual de organización de la dependencia responsable, por lo que se utilizó las atribuciones que le conceden la Ley Orgánica Municipal vigente.

Tabla 27. Matriz de coordinación entre los planes de desarrollo de los tres niveles. Paraguay

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2030		PLAN DEPARTAMENTAL DE CENTRAL 2013-2018		MUNICIPALES DE LUQUE 2010 -2015*	ÍNDICE DE COORD.
Eje 2 Crecimiento Económico Inclusivo		Eje: Económico		Atribuciones Municipales	
		Programa	Descripción		
Estrategia 2.1 Empleo y seguridad social	2.1.1 Capacitación para el empleo	-	-	-	0
	2.1.2 Empleo decente	Generación de Oportunidades Laborales – GOL	Proporcionar capacitación, intermediación e incentivos para el Trabajo Decente y el Empleo de la juventud, a través de iniciativas innovadoras coordinadas con Organismos de Cooperación Internacional y de una Mesa Estratégica Público-Privado, creada para la consecución de dichos fines.	Desarrollo de planes y programas de empleo en coordinación con las autoridades nacionales competentes, a fin de encausar la oferta y demanda de mano de obra y fomentar el empleo.	1
	2.1.3 Protección social	-	-	-	0
	2.2.1 Estabilidad macroeconómica	-	-	-	0
Estrategia 2.2 Competitividad e innovación	2.2.2 Conectividad interna y externa.	Vive Central	Promover y fortalecer el turismo mediante el abordaje temático: cultural, social, deportivo, histórico; buscando la integración de las comunidades de todos los distritos del Departamento.	-	0.5
	2.2.3 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.	-	-	-	0
	2.2.4 Investigación, desarrollo tecnológico, innovación y educación superior.	-	-	-	0

2.2.5 Fomento de la Producción				0
2.2.6 Política agropecuaria	AgroCentral	Facilitar la producción frutihortícola departamental en todo tiempo, a través de la transferencia de tecnologías y recursos; así como su comercialización en el mercado nacional y regional. Además, asistencia para la producción agropecuaria menor, con tecnología de cría intensiva.		0.5
2.2.7 Política industrial	-	-	-	0
2.2.8 Micro, pequeñas y medianas empresas (MyPyMEs)	Central Coopera	Fortalecer y formalizar a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas con asistencia técnica y crediticia de cooperativas e incorporarlas a Incubadoras de Empresas para su consolidación con recursos rotativos. También, desarrollar el Polen Cooperativo para incorporar a los jóvenes en el ámbito del ahorro y el emprendedurismo.	Prestación de servicios de asistencia técnica y de promoción de las micro y pequeñas empresas y de emprendimientos.	1
2.2.9 Competencia y formalización de la economía	Marca Central	Promover el marketing territorial del Departamento, desarrollando la imagen corporativa; promocionar campañas de difusión de las potencialidades, ofertas y diversas iniciativas productivas existentes.	-	0.5
2.2.10 Gobierno Abierto y Transparente	-	-	-	0
2.2.11 Defensa Nacional	-	-	-	0

Estrategia 2.3 Regionalización y diversificación productiva	2.3.1 Cadenas de valor regionales	Parques Industriales	Delimitar y concesionar áreas destinadas al asiento de plantas industriales con tecnología limpia; que tengan servicios, infraestructuras e incentivos impositivos, principalmente maquiladoras y manufacturas de tecnologías informáticas.	Participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local de desarrollo económico, social, ambiental;	1
Estrategia 2.4 Valorización del capital ambiental	2.4.1 Producción sostenible			Planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo sostenible;	0.5
VALOR TOTAL					0.3125

Fuente: Elaboración propia, con información del Secretaría Técnica de Planificación (2014), Gobernación Departamento Central (2013) y Congreso Nacional de la República del Paraguay (2010)

Ilustración 14. Índice de Coordinación de políticas públicas nacionales, departamentales y locales.
Paraguay

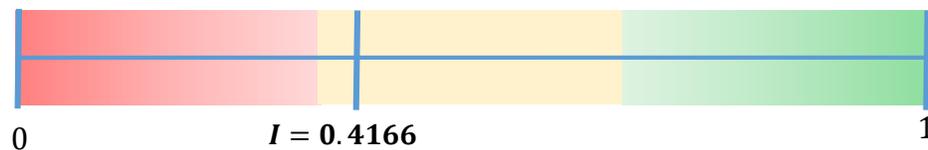


FUENTE: Elaboración propia, con resultados de la aplicación metodológica.

Posterior, al cruce de lineamientos, asignación de valores a cada estrategia y cálculo del índice, el valor que arroja la aplicación metodológica es de 0.3124. Este resultado indica que, de cada diez acciones marcadas en el PND, sólo tres están consideradas en el ámbito municipal.

Un aspecto sumamente importante a considerar es que el PND considera estrategias que son de observancia y competencia exclusiva del Gobierno Nacional como lo son: la protección social, la estabilidad macroeconómica, la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica y defensa nacional.

Ilustración 15. Índice Ajustado de Coordinación de políticas públicas nacionales, departamentales y locales. Paraguay



FUENTE: Elaboración propia, con resultados de la aplicación metodológica.

Con la finalidad de precisar el grado de coordinación entre las políticas públicas anteriormente mencionadas, se procedió a realizar el cálculo de un índice ajustado, se procedió a realizar el cruce de información de todos los lineamientos de los planes de desarrollo, pero no fueron consideradas las estrategias de observancia nacional, dada la exclusividad de competencia del Gobierno Nacional.

El resultado del índice ajustado es igual a 0.4166, esto apunta a que de cada diez estrategias nacionales sólo cuatro son consideradas en el ámbito municipal. Esta situación sugiere que la base normativa es insuficiente para enfrentar los objetivos y retos para alcanzar el desarrollo local equilibrado.

4.1.5 Comprobación de la hipótesis

La hipótesis planteada en éste trabajo que refiere que *“La ineficacia de las políticas públicas locales en el municipio de Luque, en el periodo 2010-2015, se debe a la limitada coordinación entre las políticas públicas nacionales, departamentales y locales, en materia de desarrollo económico”*, ésta evidencia empírica permite aceptar la hipótesis referida y demostrar la limitada coordinación entre las políticas públicas nacionales, departamentales y locales, en materia de desarrollo económico, en el periodo de estudio.

Sin embargo, se destaca que las estrategias enfocadas a la investigación, desarrollo tecnológico, innovación y educación superior, el fomento de la producción, la política industrial, política agropecuaria, producción sostenible, así como, la de gobierno abierto y transparente son materia pendiente para el Gobierno del Departamento Central y la Municipalidad de Luque.

Específicamente, en lo concerniente al desarrollo económico en sus distintas dimensiones es una materia pendiente para la gestión pública municipal, aunado a esto un punto sumamente importante es el de acceso a la información pública, herramienta fundamental para la obtención de datos e información oficial de las políticas públicas implementadas, en éste caso por el gobierno local. Como objetivo general de ésta investigación, se planteó evaluar el impacto de las políticas públicas implementadas en el municipio en materia de desarrollo económico, durante el periodo de estudio, tema que será abordado en el siguiente apartado.

4.2 El impacto de las políticas públicas en materia de desarrollo económico en el desarrollo local de Luque, 2010 – 2015

Anteriormente, se indicó que cada administración municipal tiene cinco años para gobernar, para este caso es necesario mencionar que el intendente Dr. César Meza Bría asumió el cargo el 20 de diciembre de 2010, entregado el mando el 15 de diciembre de 2015, al Lic. Carlos Echeverría, según datos de la Municipalidad de Luque (2015:2).

Si bien, en términos efectivos la administración del Dr. Meza Bría es de 2011 a 2015, la formalidad de éste estudio conduce a considerarlo en sus términos legales. Según el Informe de Gobierno *“5 años de Gestión para el Desarrollo Comunitario”*, de la Municipalidad de Luque, (2015:1), se destacan los

logros obtenidos en obras y servicios municipales, turismo, educación y cultura, gestión ambiental, higiene y salubridad, tránsito, entre otros.

Para atender los asuntos relacionados con el bienestar social del municipio, en 2011, fue creada la Dirección de Bienestar Social. Específicamente, para el ámbito de desarrollo económico y social, se crearon las secretarías de desarrollo productivo, juventud, comisiones vecinales y deportes. En dicho informe de gestión, se destaca la ejecución de 54 proyectos productivos por un total de inversión de 2.100 millones de guaraníes (384 mil 396 dólares americanos según el tipo de cambio del Banco Central del Paraguay (2017).

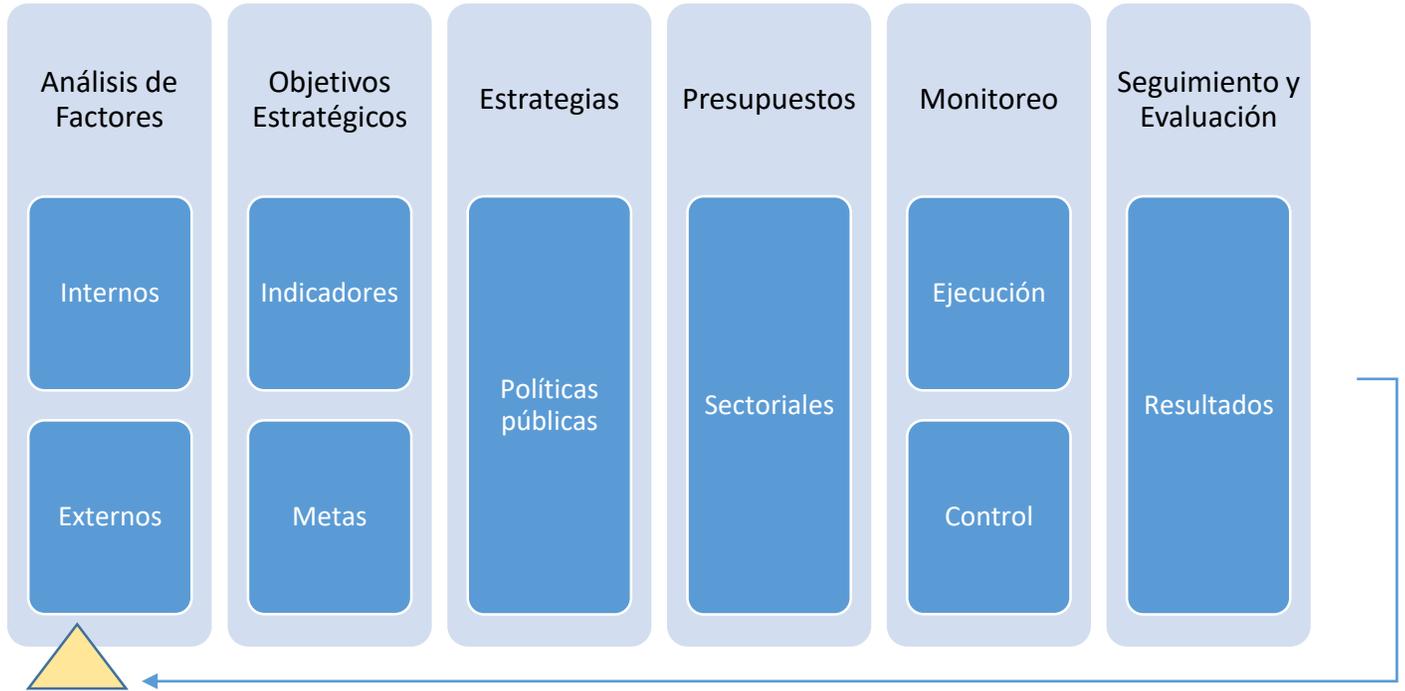
A partir de ésta información, se procedió a realizar la etapa previa a la evaluación de programas y/o programas relacionados al rubro del desarrollo productivo municipal. Se solicitó información a la Municipalidad de Luque, a través de los procedimientos establecidos en la Ley 5282/2014, Del libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, conforme al Congreso de la Nación (2014).

4.2.1 Planificación estratégica y propuesta de evaluación del desempeño para potenciar la coordinación de las políticas públicas nacionales al ámbito local.

Evidentemente, ambas situaciones como la limitada coordinación entre las políticas públicas nacionales, departamentales y locales. Así como, los mecanismos deficientes de sistematización y planeación de políticas públicas a nivel municipal, derivó en proponer un mecanismo de Evaluación del Desempeño, lo que permitiría a la Municipalidad, a través de las Direcciones correspondientes, obtener información de primera que le permita medir la eficacia de los proyectos implementados.

Plantear el desarrollo económico local como una dimensión del desarrollo local, es importante retomar la discusión en torno a la responsabilidad de los gobiernos locales, para trazar el rumbo de las políticas públicas, a partir de la planificación descentralizada; es decir, que las acciones gubernamentales nacen del territorio, en el sentido de abajo para arriba, permite abordar las prioridades y necesidades de primera mano articulando las dimensiones socioeconómicas, para obtener ventajas comparativas desde lo local. Derivado de los elementos obtenidos en la aplicación metodológica (ver Tabla 28) se plantea la consideración de la Planeación Estégica como una vía para potencializar al gobierno municipal.

Ilustración 16. Proceso de planeación estratégica para la coordinación



FUENTE: Elaboración propia, a partir de fuentes diversas.

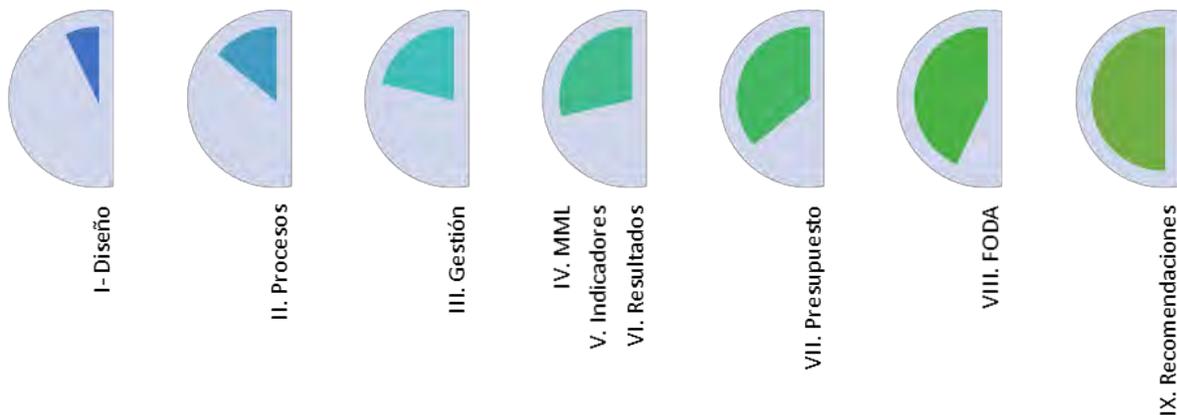
En este sentido, es fundamental partir de la Planeación Estratégica que en el contexto económico y social actual tiene como objetivo primordial proporcionar los productos o servicios públicos, a través del uso racional de los recursos que la sociedad ha puesto en manos de las instituciones, rigiéndose por principios de eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Para efectos de ésta propuesta y la naturaleza de la misma, se enfatizará en un componente de la planeación estratégica: la evaluación, cuya finalidad es valorar los beneficios y costos de la intervención pública, valiéndose de técnicas metodológicas frecuentemente aplicados al campo social, para valorar la priorización, diseño, proceso y otros elementos de dicha intervención. Contar con un instrumento que permita cuantificar y cualificar el alcance de las decisiones de asignación y distribución de los recursos públicos, así como la coordinación entre instituciones y actores sociales, es invaluable para la consecución de los fines de la gestión pública.

En este sentido, según lo señala el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, (2016) la Evaluación Específica de Desempeño es “una valoración sintética del desempeño de los programas

sociales durante un ejercicio fiscal. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión, así como con base en una síntesis de la información entregada por las unidades responsables de los programas”.

Ilustración 17. Metodología para la evaluación del desempeño



FUENTE: Elaboración propia, a partir de fuentes diversas.

4.2.2 Metodología para la Evaluación del Desempeño

Para la evaluación del desempeño de un programa específico, el primer paso debe centrarse en la revisión de los documentos entregados, visualizando al menos 4 elementos estratégicos: la población objetivo, se refiere a la población que el programa definió atender o priorizar, el problema que el programa busca solucionar, los productos se refiere a que actividades realiza el programa y que bienes o servicios entrega, en cuanto a la gestión guarda estricta relación entre a las entidades públicas y privadas que participan y su función específica en el programa.

Tabla 28. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales

FASE: Diseño				
1. Discutir y analizar la pertinencia del programa en el marco institucional:	a. Alinear los objetivos, fines y propósitos del programa con objetivos de un nivel superior, ya sea nacional, departamental, territorial, sectorial o institucional.	b. Definir la población objetivo del programa en coherencia con las áreas de atención de la institución en que se encuentra el programa.	-	-
2. Analizar la calidad del diagnóstico del programa:	a. Identificar correctamente el problema o la necesidad que se espera resolver a través del programa.	b. Describir detalladamente sus características de la problemática o necesidad identificada.	c. Describir cualitativamente las principales causas que originan el problema y los efectos que el problema o necesidad genera en la población.	d. Describir el histórico, social y culturales, ubicación geográfica contexto, entre otros de la problemática.
3. Verificar veracidad del diagnóstico del programa	a. Contrastar información cuantitativa como antecedentes estadísticos e indicadores existentes que permitan conocer la magnitud del problema diagnosticado y su evolución	b. Comparar la justificación teórica o empírica documentada en estudios, informes, encuestas, etc. que sustente la veracidad del diagnóstico del problema o necesidad.	-	-
4. Definir la población objetivo y la focalización de los criterios.	a. Especificar y fundamentar la población potencial y la población objetivo en función del problema o necesidad que dio origen al programa.	b. Detallar que la población objetivo esté cuantificada, atributos sociodemográficos y socioeconómicos, con fuentes de información para la caracterización y cuantificación.	c. Verificar que las focalizaciones de los criterios sean correctos.	-
5. Precisar la pertinencia de la estrategia	a. Analizar si los elementos estratégicos del programa están coordinados con las características del problema y la población objetivo. Para de ésta manera determinar en qué grado la estrategia del programa puede aportar una solución al problema o necesidad.			

Tabla 29. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales

FASE: Procesos						
1. Describir el proceso de producción para el principal componente del Programa	a. Identificar las actividades del proceso de producción del principal producto ya sea un bien o servicio público que entrega el programa.					
2. Identificar para cada actividad:	<table border="1"> <tr> <td>a. Input: entrada, insumos, material o información utilizada, consumida o transformada por una actividad.</td> <td>b. Controles: restricciones u obligaciones que dirigen la actividad o la forma en que trabaja el proceso. Son los objetos que gobiernan o regulan, como, cuando y si una actividad se ejecuta o no.</td> <td>c. Mecanismos: normas, guías, reglas, especificaciones, políticas, presupuestos, etc. dadas por alguna institución.</td> <td>d. Output: Salidas o resultados (objetos, productos o servicios) de la actividad</td> <td>e. Intervinientes: se refiere a los agentes públicos y sociales que tienen injerencia en las actividades.</td> </tr> </table>	a. Input: entrada, insumos, material o información utilizada, consumida o transformada por una actividad.	b. Controles: restricciones u obligaciones que dirigen la actividad o la forma en que trabaja el proceso. Son los objetos que gobiernan o regulan, como, cuando y si una actividad se ejecuta o no.	c. Mecanismos: normas, guías, reglas, especificaciones, políticas, presupuestos, etc. dadas por alguna institución.	d. Output: Salidas o resultados (objetos, productos o servicios) de la actividad	e. Intervinientes: se refiere a los agentes públicos y sociales que tienen injerencia en las actividades.
a. Input: entrada, insumos, material o información utilizada, consumida o transformada por una actividad.	b. Controles: restricciones u obligaciones que dirigen la actividad o la forma en que trabaja el proceso. Son los objetos que gobiernan o regulan, como, cuando y si una actividad se ejecuta o no.	c. Mecanismos: normas, guías, reglas, especificaciones, políticas, presupuestos, etc. dadas por alguna institución.	d. Output: Salidas o resultados (objetos, productos o servicios) de la actividad	e. Intervinientes: se refiere a los agentes públicos y sociales que tienen injerencia en las actividades.		
3. Elaborar flujograma	a. Graficar el proceso productivo del programa, identificando los intervinientes (instituciones, organismos, personas, etc. tanto públicos como privados), que participen en el proceso productivo.					
4. Análisis del proceso	<table border="1"> <tr> <td>a. Analizar la estructura y formalización del proceso, revisando los siguientes criterios: - pertinencia de las actividades - valor agregado - formalidad del proceso, - mecanismos de control por cada actividad, - asignación de recursos suficientes y necesarios, - input/output bien definidos y cuantificables.</td> <td>b. Evaluar si los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso, utilizando estos criterios: - tiempo adecuado al proceso de planificación, - personal suficiente y capacitado para cumplir sus funciones, - recursos financieros suficientes para operacionalizar el proceso, - infraestructura o capacidad instalada para ejecutar el proyecto.</td> </tr> </table>	a. Analizar la estructura y formalización del proceso, revisando los siguientes criterios: - pertinencia de las actividades - valor agregado - formalidad del proceso, - mecanismos de control por cada actividad, - asignación de recursos suficientes y necesarios, - input/output bien definidos y cuantificables.	b. Evaluar si los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso, utilizando estos criterios: - tiempo adecuado al proceso de planificación, - personal suficiente y capacitado para cumplir sus funciones, - recursos financieros suficientes para operacionalizar el proceso, - infraestructura o capacidad instalada para ejecutar el proyecto.			
a. Analizar la estructura y formalización del proceso, revisando los siguientes criterios: - pertinencia de las actividades - valor agregado - formalidad del proceso, - mecanismos de control por cada actividad, - asignación de recursos suficientes y necesarios, - input/output bien definidos y cuantificables.	b. Evaluar si los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso, utilizando estos criterios: - tiempo adecuado al proceso de planificación, - personal suficiente y capacitado para cumplir sus funciones, - recursos financieros suficientes para operacionalizar el proceso, - infraestructura o capacidad instalada para ejecutar el proyecto.					

Tabla 30. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales

FASE: Gestión		
1. Analizar estructura organizacional y mecanismos de coordinación	a. Evaluar la estructura organizacional: a nivel nacional, subnacional y local, para la implementación de la estrategia definida por el programa; y si la organización de la unidad responsable del programa es correcta.	b. Revisar los mecanismos de coordinación interna de la institución y entre las unidades de la institución ejecutora con otras entidades relacionadas al programa.
2. Analizar la asignación y transferencia de recursos	a. Analizar los mecanismos de asignación de recursos: la pertinencia de los criterios de asignación / distribución de recursos entre territorios, unidades administrativas, estados, regiones, municipios, componentes, y entre los beneficiarios de ser el caso.	b. Revisar los mecanismos de transferencia y la modalidad de pago: para los beneficiarios, instituciones públicas o privadas involucradas en la ejecución del programa, contratos, convenios, decretos. Revisar la calidad del bien o servicio entregado, la adecuada rendición de cuentas, y el logro de los resultados esperados.
3. Analizar los sistemas de monitoreo y evaluación	a. Sistemas de monitoreo y evaluación: evaluar los instrumentos de monitoreo y evaluación, las bases de datos utilizadas para lo anterior y la vinculación entre ambos.	

Tabla 31. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales

FASE: Matriz del Marco Lógico				
1. Revisar la consistencia entre los arboles resultantes con la columna de objetivos de la MML del programa	A partir de lo obtenido en los árboles, hacer el vínculo y comparar con lo presentado en la matriz del programa, específicamente con los siguientes elementos:			
	a. Fin: es el objetivo estratégico de desarrollo al que contribuye el programa.	b. Propósito: se refiere a objetivo directo que se espera lograr con el programa.	c. Componentes: son los bienes o servicios que el programa entrega (productos o entregables).	d. Actividades: son las necesarias para producir los bienes o servicios.
2. Analizar los supuestos de la matriz	Revisar cada una de las condiciones externas necesarias para lograr cada uno de los niveles de la columna dentro del resumen narrativo.			

3. Revisar la lógica vertical de la matriz de marco lógico del programa	Los objetivos de la matriz deben reflejar la problemática que enfrenta el programa y la alternativa de solución, se propone que el programa revise: la estrategia (entrega de bienes o servicios) que permitirá teóricamente lograr un cambio o resultado directo en la población objetivo (Propósito), y aportar a un cambio indirecto en el largo plazo (Fin).			
	a. Actividades: explicadas sin ambigüedades, ordenadas cronológicamente, descripción de supuestos, producción de componentes.	b. Componentes: son los bienes o servicios que produce el programa, suficientes y necesarios para lograr los propósitos.	c. Propósito: da respuesta al problema o necesidad que aborda el problema, medir un cambio, el logro no está controlado por los responsables del problema, incluye a la población objetivo.	d. Fin: está claramente descrito, no existe ambigüedades en la redacción. Está vinculado con objetivos estratégicos institucionales o de la política pública.

Tabla 32. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales

1. Revisar individualmente la validez de los indicadores de la MML definida en el programa:	a. Para cada indicador analizar su presentación según los siguientes criterios: <ul style="list-style-type: none"> · Nombre sea consistente con la fórmula, y ésta permite reproducir el cálculo del indicador · Medios de verificación bien identificados, que contenga la información para calcular los indicadores, que sean públicos y accesibles a cualquier persona. · Frecuencia de medición coherente con el nivel de objetivos y medios de verificación. 	b. Para cada indicador analizar su calidad según los siguientes criterios: <ul style="list-style-type: none"> · Claro: debe ser preciso. · Relevante: debe reflejar una dimensión importante del logro del objetivo, es decir, permite medir, directa o indirectamente el objetivo de su nivel. · Económico: información debe estar disponible a un costo razonable. · Monitoreable: sujeto a una comprobación independiente y sucesiva. · Adecuado: aportar una base suficiente para evaluar el desempeño. · Aporte marginal: debe proveer información adicional al resto de indicadores.
	2. Revisar la validez global de los indicadores de la MML definida en el programa:	a. Analizar si en todos y cada uno de los niveles de objetivos de la matriz del programa existen indicadores para medir las distintas dimensiones del desempeño (eficacia, calidad, eficiencia, economía).

3. Proponer correcciones:	a. Diseñar indicadores faltantes si se considera necesario, y/o proponer correcciones a los indicadores disponibles, de manera de contar con indicadores adecuados para una correcta evaluación.
----------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 33. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales

FASE: Resultado de los indicadores				
1. Cuantificar los indicadores definidos en la Matriz de Marco Lógico del programa				
2. Evaluar si los resultados entregados por los indicadores cuantificados permiten medir adecuadamente el desempeño del programa a nivel de Propósito y Fin.				
3. Valorar el resultado obtenido, comparando el resultado de los indicadores con las metas, poblaciones objetivas, estándares técnicos, resultados históricos, etc.				
4. A partir de lo anterior, analizar y concluir sobre el desempeño del programa en los siguientes aspectos:	a. Eficacia: en cuanto a la producción de los componentes, la cobertura de la población objetivo y el logro del objetivo de propósito.	b. Calidad: oportunidad en la entrega de los bienes y servicios, así como, la satisfacción con la calidad de los bienes y servicios	c. Eficiencia: gastos de administración o similares, productividad media factores de producción, considerando los recursos económicos, humanos disponibles.	d. Economía: a través de la Ejecución del presupuesto y el aporte de terceros.

Tabla 34. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales

FASE: Presupuestación		
1. Normatividad vigente para presupuestar	a. Revisar las normas jurídicas aplicables al programa, por ejemplo: presupuesto de egresos, convenios, fondos especiales, entre otros.	b. Analizar la justificación del programa para ser financiado con recursos públicos.
2. Presupuesto Aprobado, Modificado y Ejercido:	a. Análisis financiero y ejercicio del gasto	

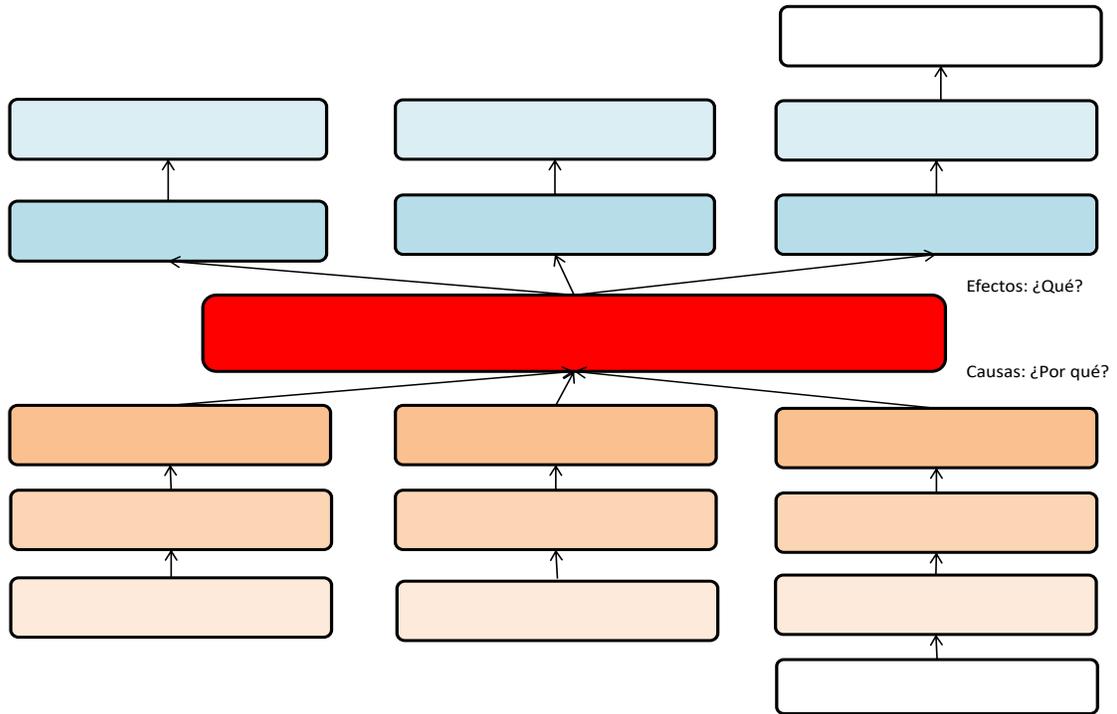
Tabla 35. Matriz para la planeación y evaluación del desempeño para la coordinación de políticas públicas nacionales y locales

MATRIZ	Apartado	Hallazgo	Recomendación
F			
O			
D			
A			

Tabla 36. Propuesta de matriz para la construcción de indicadores

1. Objetivo estratégico	Descripción del objetivo de cada actividad
2. Indicador	Nombre del Indicador
3. Variables	Numerador: Número de actividades aprobados. Denominador: Número de actividades realizadas.
4. Formula	$X = (\text{número de actividades programadas} / \text{número de actividades ejecutadas})$
5. Línea base	Línea de referencia (datos revisados, información, estadística)
6. Periodicidad	Anual, semestral, trimestral, mensual.
7. Meta	Porcentaje de cumplimiento.

Árbol de Problemas



Árbol de Objetivos

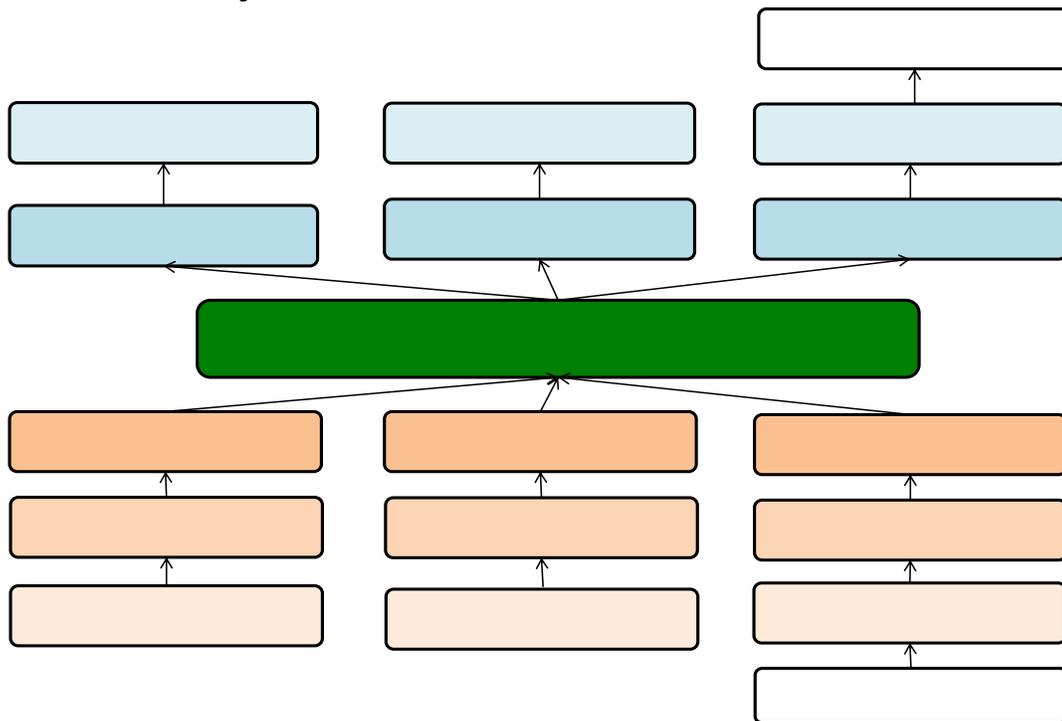


Tabla 37. Matriz de indicadores de resultados

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos importantes
Fin				
Propósito				
Componente				
Actividades				

4.3 Conclusiones

Para este cuarto y último capítulo, el propósito giró en torno a establecer los criterios de coordinación existentes entre las políticas públicas nacionales, departamentales y locales, en Luque, durante el periodo 2010-2015, para lo cual se planteó metodológicamente dos formas para establecer los criterios para medir el grado de coordinación entre las políticas públicas nacionales, subnacionales y locales.

En un primer momento, se realizó una minuciosa revisión de los lineamientos y estrategias enfocadas al desarrollo económico, en los planes nacionales, departamentales y atribuciones municipales, asignando un valor a cada estrategia, para luego realizar el cálculo del índice y el índice ajustado de coordinación. Por otra parte, se realizó consultas a través del portal de acceso a la información pública dirigida a la municipalidad de Luque, con referencia a fases apegadas a los criterios de evaluación del desempeño, utilizadas para la instrumentación de los proyectos productivos.

La hipótesis planteada en este trabajo refiere que *“La ineficacia de las políticas públicas locales en el municipio de Luque, en el periodo 2010-2015, se debe a la limitada coordinación entre las políticas públicas nacionales, departamentales y locales, en materia de desarrollo económico”*. Los resultados obtenidos a raíz del cálculo de índice e índice ajustado, permite aceptar la hipótesis. Derivado de la minuciosa revisión de las estrategias nacionales, departamentales y locales, se considera que de cada 10 acciones sólo cuatro son contempladas a nivel local. Cabe señalar, que el ámbito departamental el comportamiento es similar, evidentemente, a pesar de los esfuerzos institucionales aún queda mucho trabajo pendiente para lograr una alineación entre todos los planes de desarrollo.

También se pretendió determinar el impacto de las políticas públicas en materia desarrollo económico en el desarrollo local de Luque, para lo cual se realizó revisión de los proyectos y principales inversiones, realizadas durante el periodo de estudio, mismas que se mencionan en el 5to. Informe de Gestión Municipal, donde se destacan los principales logros durante este periodo. En este sentido, específicamente sobre los 54 proyectos productivos, se realizaron las consultas correspondientes a través de los procedimientos de solicitud de información pública a la Municipalidad de Luque, mecanismos contemplados en la Ley N°5282/2014.

Derivado de las consultas realizadas divididas por fases para su posterior evaluación, es preocupante que no se pudiera acceder a información que refiera: los rubros, números de beneficiarios, criterios de asignación de dichos recursos. Si bien, la actual administración asumió su encargo en diciembre de 2016, no es razón suficiente para no proporcionar ni contar con datos relacionados a la ejecución presupuestal de la administración anterior, como lo refieren en las respuestas obtenidas por el titular de la Dirección de Transparencia (Municipal).

En otro punto, partiendo de la premisa que todo programa o proyecto a implementarse parte de una base de planeación estratégica, donde se establecen los criterios, el diseño, la presupuestación, el proceso y el impacto que se pretende alcanzar. Sin embargo, no se ha recibido información que permita procesar la información que derive en la evaluación de las políticas públicas locales en materia de desarrollo económico. La suma de estos factores, se evidencia la falta de interés por responder las consultas realizadas, dado que una vez que se realiza la solicitud en el portal oficial, existen 15 días naturales para recibir una respuesta y en caso, de incumplimiento, el sistema desecha dicha solicitud.

Una vez más, la principal limitación para este trabajo es la escasa información con que se cuenta al respecto, los ineficientes mecanismos de rendición de cuentas. Para acceder a información se revisó los documentos proporcionados por exfuncionarios municipales, consultas realizadas personalmente y a través de terceros a los actuales funcionarios municipales, también vía correo electrónico y llamadas telefónicas. Sin embargo, las respuestas obtenidas con insuficientes para sentar las bases para una evaluación del desempeño de un programa específico, en este caso de proyectos productivos.

Los desafíos a los que se enfrenta la gestión pública, tanto dentro y fuera del ámbito institucional, a las restricciones presupuestales, las limitaciones de planeación, que en conjunto repercute a la limitada capacidad de acción y de gestión de los funcionarios locales. Considerando, todos estos factores, y sumando el compromiso de la academia con la investigación y la responsabilidad social, se propone a la Municipalidad de Luque, un instrumento (utilizado por el Coneval, en México) para la planeación estratégica y evaluación de políticas públicas para potencializar la coordinación de las políticas públicas nacionales, departamentales y locales, para contribuir al impulso el desarrollo económico a nivel municipal, considerando la coherencia interna de los programas, objetivos y estrategias.

5 Conclusiones y recomendaciones finales:

En apartados anteriores en reiteradas ocasiones se enfatizó sobre los objetivos de la presente investigación; sin embargo, es pertinente mencionar que el espíritu del mismo es aportar un panorama sobre las políticas públicas específicamente en materia de desarrollo económico, así como elementos que permitan encauzar los procesos para la planeación estratégica a partir de las limitaciones detectadas en este estudio.

A continuación, se presenta las conclusiones y recomendaciones finales, derivadas de la exhaustiva revisión conceptual, del contexto nacional, departamental y local, así como de los elementos intrínsecos en materia de desarrollo económico en Luque.

Conclusiones	Recomendaciones
<p>Las decisiones gubernamentales llevan intrínseca de alguna u otra manera, la priorización de las necesidades, capacidades y potencialidades propias de cada territorio, para traducirlas en políticas públicas integrales enfocadas al desarrollo nacional, subnacional y local. Este sentido el Plan Nacional de Desarrollo 2030, se constituye en un eje estratégico para el desarrollo nacional.</p>	<p>Es imperante que el Gobierno Nacional propicie la continuidad de las acciones de vinculación con el Gobierno Departamental y Municipal, para impulsar un Plan de Desarrollo Nacional integral. Además, es necesario ajustar los mecanismos de vinculación con la finalidad de llegar a nivel municipal para captar de primera mano las necesidades y aspiraciones de la población. A través del fortalecimiento de la Secretaría Técnica de Planificación, dependencia rectora en al materia.</p>
<p>Los programas se constituyen a través de un riguroso proceso de planeación que contempla el marco normativo nacional, acuerdos de carácter internacional, legislaciones locales y otros instrumentos jurídicos que establecen las bases para la operacionalización de dichos planes y</p>	<p>En este sentido es fundamental, que el Gobierno Municipal incorpore a su gestión y administración mecanismos de planeación, ejecución y evaluación de los programas municipales. Esto permitirá que tanto los tomadores de decisiones y los actores involucrados, canalicen sus esfuerzos</p>

<p>programas.</p>	<p>en torno a un objetivo claro y definido, para lograr el desarrollo municipal en cualquiera de sus dimensiones. Esto, a través de la revisión y actualización de la normatividad municipal, así como la formalización de instrumentos rectores dentro del municipio.</p>
<p>Tello (2010:3), asume que "el desarrollo económico local incide en el mejoramiento de la competitividad, aumenta el desarrollo sostenible y asegura la inclusividad del crecimiento por medio de un conjunto de disciplinas, incluidos el planeamiento físico, la economía y el marketing. Asimismo, incorpora numerosas funciones del gobierno local y del sector privado, tales como la planificación medioambiental, el desarrollo de empresas, la provisión de infraestructuras, el desarrollo inmobiliario y la financiación".</p>	<p>El municipio de Luque cuenta con las condiciones físicas, de infraestructura y con recursos humanos suficientes, para contribuir al desarrollo económico nacional y departamental. Sin embargo, es preciso ordenar y enfocar las potencialidades disponibles de cara a reforzar las condiciones internas, con participación del sector público y privado. La principal apuesta en este punto, será la realización de un diagnóstico municipal integral, que considere todos los aspectos relacionados al ámbito municipal.</p>
<p>Di Pietro Paolo (1999:22) considera que “una sociedad local es una expresión singular y única, pero a su vez se inscribe en una realidad estructural, cuya lógica de funcionamiento trasciende las pautas locales. Justamente lo local plantea el desafío de mantener una apertura a lo universal desde lo particular; es decir, cómo insertarse en lo universal desde y a partir de la propia especificidad, a través de una actitud de <i>pensar global, actuar local</i>”.</p>	<p>Es preciso impulsar el desarrollo económico de Luque partiendo de la premisa “pensar global, actuar local”, a partir del reconocimiento de las características propias del municipio. Por ejemplo, en Luque, la especialidad en la elaboración de joyas de filigrana, instrumentos musicales, entre otros, es reconocida por su calidad, tanto a nivel nacional como internacional. Por lo cual, es necesario potenciar esas actividades que intrínsecamente lleva el sello de Luque. A través de la capacitación de los artesanos y mano de obra local, apertura de</p>

	nuevos mercados, y principalmente, apostado al a la valoración y consumo dentro del país.
En Paraguay, es reciente que el Gobierno Nacional se preocupe por la planeación a nivel país a largo plazo, para consolidar este proceso es fundamental fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, la capacidad de gestión de sus funcionarios, la voluntad política de los actores y la participación de la sociedad.	Sumado a éste esfuerzo institucional es imperante que se refuercen los lazos de coordinación y trabajo en conjunto con el gobierno departamental, y municipal. Enfocándose, en esta última instancia, como principal instancia para captar de primera mano las necesidades locales. También es necesario capacitar a los funcionarios públicos, sobre los aspectos técnicos de la planeación, así como, impulsar la motivación hacia el servicio público genuino.
El estudio denominado “Departamento Central: Regionalización y políticas para el desarrollo”, realizado por los investigadores Rodríguez, Servín, & Galaso (2015), proponen la “caracterización regional del Departamento Central en función de las capacidades de desarrollo productivo”.	En Paraguay, en el Departamento Central y a nivel municipal, es fundamental alinear los esfuerzos entre el gobierno y la academia, para impulsar investigaciones y divulgaciones, sobre las regiones, los departamentos y los municipios en el país. La toma de decisiones se apoya en información objetiva, especializada y las obtenidas en campo, en este sentido, es una materia pendiente.
La comprobación de la hipótesis, indica de sólo 4 de cada 10 estrategias nacionales son consideradas a nivel municipal, y se observa una tendencia similar a nivel departamental	A nivel municipal es preciso trabajar en la realización de un diagnóstico municipal, el levantamiento de un inventario de infraestructura y la conformación de comités de participación ciudadana, así como consultas ciudadanas en el mayor número de puntos posible dentro del municipio, así como, jornadas de trabajo con funcionarios públicos, esto con la finalidad de

	<p>captar de primera mano información que posteriormente deberá ser sistematizada, esto brindará una herramienta eficiente sobre la realidad de la población, el territorio y la administración pública.</p>
<p>Los nulos resultados captados en la matriz de cruce de preguntas sobre las fases de diseño, proceso, gestión, presupuesto, indicadores y FODA de los proyectos productivos, captados a partir de las solicitudes de información pública, refieren que la planeación municipal y los mecanismos de procesamiento de información por parte de la municipalidad aún son insuficientes, conforme a los tiempos actuales.</p>	<p>Utilizar instrumentos que permitan captar las necesidades, trazar objetivos y metas, construir indicadores, que permitan medir la eficiencia de las acciones, así como la ejecución presupuestal es indispensable. Se requiere no sólo la actualización de equipos informáticos, software que sistematicen las información generada y disponible, también es preciso capacitar a los servidores públicos en el uso de nuevas tecnologías e instrumentos de medición de la gestión pública.</p>

Los esfuerzos por realizar esta investigación obedecen a la esencia de la academia, cuyo principal motor es aportar a la sociedad y el gobierno, elementos e instrumentos que incidan en el mejoramiento de la calidad de vida de población, así como la eficiencia dentro de la gestión pública.

6 Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1996). *La evaluación de las políticas públicas. Estudio Introductorio y edición. Segunda Edición*. México D.F: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2014). *La hechura de las políticas públicas. Tercera Edición*. México D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Central del Paraguay. (2016). *Índice de Precios al consumidor*. Asunción.
- Banco Central del Paraguay. (12 de 03 de 2016). *www.bcp.gob.py*. Obtenido de <https://www.bcp.gov.py/webapps/web/cotizacion/monedas>
- Banco Central del Paraguay. (03 de 03 de 2017). *www.bcp.gob.py*. Obtenido de [www.bcp.gov.py: https://www.bcp.gov.py/webapps/web/cotizacion/monedas](https://www.bcp.gov.py/webapps/web/cotizacion/monedas)
- Banco Mundial. (01 de 03 de 2014). *Banco Mundial*. Obtenido de <http://www.bancomundial.org/es/topic/socialdevelopment/overview>
- Banco Mundial. (08 de 05 de 2015). *Banco Mundial*. Obtenido de <http://datos.bancomundial.org/tema/economia-y-crecimiento>.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. Primera Edición*. . México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Bossier, S. (2001). *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?*. Artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Canul Alcocer, Y. M., & Tun González, A. I. (2013). El papel de los componentes del Gasto Público en el Crecimiento Económico. *III Semana de Economía "Libertad y Desarrollo"*. Chetumal: UQROO.
- Carta de las Naciones Unidas. (25 de 04 de 2016). *Organización de las Naciones Unidas*. Obtenido de <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>
- Castillo Moreno, L. M. (2015). *La transparencia en la deuda pública en Quintana Roo para el periodo 2008-2012: condiciones de contratación, uso y registro*. Chetumal: Universidad de Quintana Roo.
- Celis, F. (1988). *El espacio, la región y la regionalización*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. (2012). *Departamento Central. Municipio de Luque. Boletín N° 15*. . Asunción: CADEP.
- Centro de Análisis y Difusión de la economía paraguaya. (20 de abril de 2016). *Conociendo el Presupuesto General de la Nación*. Obtenido de <http://www.cadep.org.py/uploads/2011/02/Cartilla-Fiscal-N-1.-PGN.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (16 de 06 de 2006). *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Obtenido de www.diputados.gob.mx/cesop/

Cohen, E., & Martínez, R. (2006). *Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL.

Congreso de la Nación. (2010). *Ley 3964*. Asunción: Poder Legislativo.

Congreso de la Nación. (2010). *Ley Orgánica Municipal 3966/2010*. Asunción: Congreso de la Nación.

Congreso de la Nación. (2011). *Ley 4249*. Asunción: Poder Legislativo.

Congreso de la Nación. (2012). *Ley 4581*. Asunción: Poder Legislativo.

Congreso de la Nación. (2013). *Ley 4848*. Asunción: Poder Legislativo.

Congreso de la Nación. (2014). *Ley 5142*. Asunción: Poder Legislativo.

Congreso de la Nación. (2015). *Ley 5386*. Asunción: Poder Legislativo.

Congreso Nacional de la República del Paraguay. (1992). *Constitución Nacional de la República del Paraguay*. Asunción, Paraguay: Congreso Nacional de la República del Paraguay.

Congreso Nacional de la República del Paraguay. (1994). *Ley Orgánica Departamental N 426/94*. Asunción, Paraguay: Congreso Nacional de la República del Paraguay.

Congreso Nacional de la República del Paraguay. (2010). *Ley Orgánica Municipal N°3966/10*. Asunción: Congreso Nacional de la República del Paraguay.

Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). (20 de 05 de 2016). <http://www.conac.gob.mx>. Obtenido de http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_12_001.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. (15 de 12 de 2016). *Coneval*. Obtenido de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx

Cuadrado Roura, J. (2006). *Política Económica. Objetivos e instrumentos. Reimpresión revisada de la Tercera Edición. Versión en español*. Madrid: Mac Graw-Hill / Iberoamericana de España.

Di Pietro Paolo, J. (1999). *Artículo "Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local"*. , Argentina. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2002). *Resultados finales del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002*. STP/DGEEC.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2013). *Compendio Estadístico 2012*. Fernando de la Mora: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2013). *Compendio Estadístico 2012*. Fernando de la Mora: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2015). *Anuario Estadístico del Paraguay, 2015*. Recuperado el 10 de 06 de 2016, de www.dgeec.gov.py: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Proyecciones%20Departamentales%20-%20final.pdf>
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. (2014). *Anuario Estadístico del Paraguay*. San Lorenzo, Central, Paraguay: Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos.
- Donney's, P. y. (18 de 04 de 2016). Escuela para la gerencia social. Trabajo de tesis. *La Concepción de Desarrollo y de Gerencia, 1-2*. Fundación Carvajal. Obtenido de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados: www.ciat.cgiar.org/...cd_curso/Contenido/Modulo%203/Submodulos%203.1/Submodulo%203.1.1/desarrollo_social.pdf
- Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policies. 12 th. Edition*. New Jersey: Pearson Prentice.
- Galaso, P., Rodríguez, A., Servín, B., & Aquino, B. (28 de mayo de 2015). *Dinámicas regionales y política de desarrollo: el caso del departamento Central de Paraguay*. Recuperado el 05 de Junio de 2016, de Observatorio Económico de la Red Sudamericana: <http://www.oered.org/content/din%C3%A1micas-regionales-y-pol%C3%ADtica-de-desarrollo-el-caso-del-departamento-central-de-paraguay>
- Gobernación del Departamento Central. (2015). *Estructura Organizacional y Funciones del GDC*. Gobernación del Departamento Central. Areguá: Gobernación del Departamento Central.
- Gobernación Departamento Central. (01 de Septiembre de 2014). *Gobernación Departamento Central*. Recuperado el 16 de Septiembre de 2016, de Gobernación Departamento Central: http://www.central.gov.py/web_institucional/wp-content/uploads/2014/09/ORGANIGRAMA_10.0_Oficio-011.png
- Gobernación Departamento Central. (s.f.). *Plan de Desarrollo Departamental*. Recuperado el 23 de 08 de 2016, de <http://www.central.gov.py/>: http://www.central.gov.py/web_institucional/wp-content/uploads/2016/08/Plan-de-Desarrollo-Departamental.pdf
- Gobierno de la República del Paraguay. (1992). *Constitución Nacional de la República del Paraguay*. Asunción, Paraguay: Gobierno de la República del Paraguay.
- Gobierno de la República del Paraguay. (2008). *Plan Estratégico Económico y Social 2008 – 2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay*. . Asunción: Equipo Económico Nacional.

- Gordón, S. (1999). *Políticas públicas y gobierno local. Ensayos*. México D.F.: Fundación Ford. Colegio Nacional de Ciencias Políticas A.C.
- Guerrero Amparán, J. (1995). *La evolución de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*. México: Revista Gestión y Política Pública.
- Hausman, R., Rodrik, D., & Velazco, A. (2005). *Growth Diagnostics. Center for International Development*. Harvard University.
- Ken Rodríguez, C. (2014). *Desarrollo Regional y Gestión Pública en Quintana Roo 1970 a 2010. Estudio de Caso municipio de Othón P. Blanco*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Kraft, M., & Furlong, S. (2004). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Washington D.C.: CQC Press.
- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Brevarios del Fondo de Cultura Económica.
- Meny, Y., & Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas. Versión española de Francisco Morata*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Midgley, J. (1995). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. Londres: Sage.
- Monroy Peralta, J. G. (2012). *Paraguay, hay que refundar el país. Artículo publicado en Informes Internacionales*. Asunción: Social Watch.
- Municipalidad de Luque. (2012). *Intendencia Municipal. Manual de Funciones por Dependencias*. Luque: Municipalidad de Luque.
- Municipalidad de Luque. (2012). *Intendencia Municipal. Manual de Organización*. Luque: Municipalidad de Luque.
- Municipalidad de Luque. (2015). *5 años de Gestión para el Desarrollo Ciudadano. Administración Dr. César Meza Bría*. Luque: Municipalidad de Luque.
- Nadal, A. (2002). *Contradicciones del modelo de economía abierta aplicado en México*, en J. L. Calva (coord.), *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad, Tomo 1, Coedición Casa Juan Pablos*. Ciudad Universitaria: UNAM - IIEC.
- OEA, P. d. (Enero de 1984). *Organización de los Estados Americanos*. Recuperado el 15 de 07 de 2016, de Organización de los Estados Americanos:
<https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea72s/ch06.htm#TopOfPage>
- Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas en Documentos de Trabajo N° 11. Publicación del Departamento de Gobierno y Gestión Pública*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

- Organización Internacional del Trabajo. (16 de 04 de 2016). *Organización Internacional del Trabajo, versión español*. Obtenido de <http://www.ilo.org/empent/areas/local-economic-development-led/lang--es/index.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OCDE.
- Otther, T. (2004). Un año de gobierno de Nicanor Duarte: Tímida agenda “para un país mejor”. *Revista de Estudios Políticos Contemporáneos. Edición N° 8*, <http://novapolis.pyglobal.com/08/12mesesnicanor.php>.
- Perroux, F. (1991). *L'économie du XXe siècle: ouvrage et articles*. Presses universitaires de Grenoble.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015*. Nueva York: PNUD.
- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En R. Fabián, *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* (pág. 297). Ciudad de Guatemala, Guatemala: INDES.
- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En F. Repetto, *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*,. Ciudad de Guatemala, Guatemala: INDES - Guatemala.
- Reyes, G. E. (2003). Comercio y Desarrollo: Bases Conceptuales y Enfoque para América Latina y el Caribe. *Revista centroamericana de economía : revista dedicada a la investigación de los problemas económicos. Vol. 8.*, 65-69.
- Rodríguez, A., Servín, B., & Galaso, P. (2015). *Departamento Central: Regionalización y políticas para el desarrollo*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Rose, R. (1998). *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México DF.: Fondo de Cultura Económica.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (2014). *La implementación de la política pública: un marco de análisis. Publicado en Aguilar Villanueva, Luis F. (2014). La implementación de las Políticas*. México D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Salazar Vargas, C. (2011). *Políticas Públicas*. Puebla: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1994). *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública*. México: SHCP.

- Secretaría Técnica de Planificación. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo. Construyendo el Paraguay del 2030*. Asunción: STP.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. México DF.: Editorial Planeta.
- Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta Argentina.
- Sunkel, O., & Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericana y la teoría del desarrollo*. México D.F.: Editorial Siglo XXI.
- Tamayo Sáenz, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas, en R. Bañón y E.Carrillo, (Comps.) La nueva Administración Pública*. Madrid: Editorial Alianza.
- Tello, M. (2010). · Tello, Mario D. (2010). *Del desarrollo económico nacional al desarrollo local: aspectos teóricos*. Revista CEPAL, Edición 102.
- The Social Progress Imperative. (29 de 04 de 2016). *Social Progress Index*. Obtenido de http://www.socialprogressimperative.org/es/data/spi/countries/PRY#data_table/components/PRY/ARG,BRA,BOL,CHL,URY
- Thoening, J. (2002). "La evaluación en actos. Lecciones del pasado y preguntas para el futuro". *Gestión y política pública. Volumen XI*. México DF.: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Tinbergen, J. (1968). *Política económica: Principios y formulación*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Tun González, A. I. (Diciembre de 2015). Economic growth and external constraints: Evidence of Thirlwall's Law for Paraguay 1994-2012. *ECORFAN Journal-Republic of Paraguay*, 1(1), 51-67. Recuperado el 19 de Junio de 2016, de http://www.ecorfan.org/republicofparaguay/journal/ECORFAN_Journal_Paraguay-51-67.pdf
- United Nations Development Programme. (27 de Junio de 2016). *El Índice de Desarrollo Humano (IDH)*. Obtenido de <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>
- Weiss, C. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies. Second Edition*. Michigan: University of Michigan.
- Zermeño, F. (2004). *Lecciones de Desarrollo Económico*. México D.F.: Editores Plaza y Vóldez.