

Artículo Académico • Estado del Arte

**INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PARAGUAY:
Oportunidades y Desafíos de las Fusiones Institucionales del Gobierno 2023–2028**

Innovation in Public Administration in Paraguay: Opportunities and Challenges of Institutional Mergers of the 2023–2028 Government

Hugo García Ávalos, Mtr.  *mail: hugogarciaavalos@gmail.com*

*Programa académico: Maestría en Gestión y Administración Financiera Pública
Instituto Superior de Educación Vía Pro Desarrollo, Asunción, Paraguay*

Recibido: 20/03/2026

Aceptado: 29/04/2026

Publicado: 05/05/2026

Cómo citar este artículo:

García Ávalos, H. (2025). Innovación en la administración pública en Paraguay: Oportunidades y desafíos de las fusiones institucionales del Gobierno 2023–2028. VIAConciencia, 1(1). 174 - 188



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional.

© 2026 Instituto Superior Vía Pro Desarrollo. Todos los derechos reservados.

RESUMEN

El presente artículo examina de manera sistemática el estado del conocimiento científico disponible en torno a tres ejes temáticos interrelacionados: la innovación en la administración pública, la gestión del cambio organizacional en el ámbito estatal, y los procesos de fusión o integración de entidades gubernamentales. El propósito central es contextualizar y analizar críticamente las reformas estructurales promovidas en Paraguay durante el período presidencial 2023–2028. Bajo la conducción del presidente Santiago Peña Palacios, el Estado paraguayo experimentó una reconfiguración institucional de alcance histórico, cuya expresión más significativa fue la unificación de múltiples organismos en dos nuevas entidades: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que articuló funciones de planificación, hacienda y gestión del empleo público, y la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT), que integró la administración tributaria interna y el control aduanero. Mediante la revisión de literatura especializada en bases de datos científicas indexadas —Scopus, Web of Science, SciELO, Redalyc y Dialnet—, el artículo mapea convergencias y divergencias en la evidencia empírica internacional, delimita las lagunas de investigación relativas al caso paraguayo y propone un esquema analítico para la comprensión de los procesos de consolidación institucional en marcha. Los resultados evidencian que, aunque la literatura comparada registra experiencias heterogéneas de reforma estatal, la investigación empírica sistemática referida específicamente al Paraguay es notoriamente escasa, lo que justifica y motiva el presente trabajo.

Palabras clave: *innovación pública, administración pública, fusión institucional, reforma del Estado, Paraguay, gestión del cambio, MEF, DNIT.*

Abstract

This article conducts a systematic review of the scientific knowledge base across three interconnected thematic areas: innovation in public administration, organizational change

management in the state sector, and processes of governmental institutional consolidation or merger. Its central aim is to contextualize and critically assess the structural reforms implemented in Paraguay under the 2023–2028 presidential administration of Santiago Peña Palacios. During this period, Paraguay undertook a major institutional restructuring, most notably through the establishment of two new entities: the Ministry of Economy and Finance (MEF), which brought together planning, fiscal, and civil service management functions under a unified structure, and the National Tax Revenue Directorate (DNIT), which merged domestic tax and customs administration. Drawing on specialized literature from indexed academic databases—Scopus, Web of Science, SciELO, Redalyc, and Dialnet—the article maps convergences and divergences in available international evidence, identifies existing research gaps with respect to the Paraguayan context, and proposes an analytical framework for understanding ongoing institutional consolidation processes. The findings reveal that, while the comparative literature records heterogeneous outcomes from state reform experiences, rigorous empirical research specifically addressing Paraguay remains notably scarce, which constitutes the knowledge gap motivating this review.

Keywords: *public innovation, public administration, institutional merger, State reform, Paraguay, change management, MEF, DNIT.*

1. INTRODUCCIÓN

La administración pública contemporánea atraviesa un período de transformación acelerada. Las organizaciones estatales enfrentan simultáneamente la complejización de los problemas sociales, el incremento de las expectativas ciudadanas respecto a la calidad de los servicios públicos y la presión por una asignación más eficiente de recursos fiscales. Frente a este escenario, la innovación en el sector público ha adquirido el carácter de imperativo estratégico —más que de aspiración discursiva— para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de gobierno (Osborne & Brown, 2011; Hartley, 2005). Entre los mecanismos de transformación más ambiciosos y complejos se encuentran las reorganizaciones estructurales del Estado, que incluyen procesos de fusión e integración de organismos públicos.

Paraguay no constituye una excepción a esta tendencia global. Con el inicio del gobierno de Santiago Peña Palacios en agosto de 2023, el país emprendió un ciclo de reformas orientadas a racionalizar la arquitectura institucional del Estado, fortalecer la coherencia de las políticas públicas y ampliar la capacidad de captación de recursos fiscales. El hito más relevante de este proceso fue la constitución de dos nuevas entidades gubernamentales mediante decisión presidencial y legislativa: un ministerio unificado de gestión económica que concentró las funciones de planificación estratégica, administración financiera del Estado y gestión del empleo público —hasta entonces distribuidas en organismos separados—, y una dirección nacional de ingresos tributarios que articuló bajo una única conducción la fiscalización impositiva interna y el control del comercio exterior (República del Paraguay, 2023a; 2023b).

Estas transformaciones plantean interrogantes de notable relevancia científica. ¿Qué demuestra la evidencia empírica acumulada respecto a los efectos de los procesos de fusión institucional en administraciones públicas latinoamericanas? ¿Bajo qué condiciones estas integraciones alcanzan sus objetivos declarados? ¿Qué factores facilitan o inhiben la innovación durante las transiciones de este tipo? ¿Cuáles son los vacíos persistentes en la literatura cuando el análisis se circunscribe al contexto paraguayo?

El presente artículo de Estado del Arte aborda estas preguntas a través de una revisión sistemática de la literatura científica disponible. Sus propósitos específicos son: (a) mapear el cuerpo de conocimiento acumulado sobre innovación pública y reformas institucionales; (b) identificar los puntos de convergencia y divergencia en la evidencia empírica internacional; (c) delimitar las limitaciones del corpus existente en relación con la realidad paraguaya; y (d) esbozar un esquema interpretativo que oriente futuras investigaciones empíricas sobre las transformaciones estructurales en curso en el país.

2. ESTADO DEL ARTE

2.1 PROCESO DE BÚSQUEDA BIBLIOGRÁFICA

La revisión bibliográfica que fundamenta este trabajo se llevó a cabo entre enero y marzo de 2025, con consulta sistemática de las siguientes bases de datos académicas indexadas: Scopus, Web of Science (WoS), SciELO, Redalyc y Dialnet. De manera complementaria, se recurrió a Google Scholar para la recuperación de documentos institucionales y reportes técnicos no disponibles en las plataformas anteriores.

Los descriptores de búsqueda se formularon en español, inglés y portugués, e incluyeron los siguientes términos: innovación en el sector público / public sector innovation / inovação no setor público; reforma del Estado / state reform / reforma do Estado; fusión institucional / institutional merger / fusão institucional; gestión del cambio organizacional en organismos públicos / change management in public organizations; administración tributaria y aduanera integrada; y administración financiera pública en América Latina.

El período de cobertura prioritario comprendió los años 2015–2025, con inclusión excepcional de fuentes fundacionales previas a ese lapso cuando su peso teórico lo justificó. Los criterios de inclusión adoptados fueron: (a) publicaciones en revistas científicas con evaluación por pares; (b) informes de organismos internacionales con respaldo institucional reconocido; (c) tesis doctorales procedentes de repositorios acreditados; y (d) libros académicos de editoriales con proceso de revisión. Se excluyeron blogs, artículos periodísticos sin aval institucional y

documentos de autoría no verificable. El corpus definitivo comprende 45 fuentes, de las cuales aproximadamente el 75% corresponde a artículos publicados en revistas científicas indexadas.

2.2 INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: CONVERGENCIAS Y DEBATES EN LA LITERATURA

El concepto de innovación pública ha experimentado una notable evolución semántica y conceptual a lo largo de las últimas dos décadas. Los aportes fundacionales de Osborne y Brown (2011) y Hartley (2005) impulsaron un desplazamiento en el campo: de una perspectiva centrada en la adopción de herramientas y tecnologías específicas hacia una concepción sistémica que incorpora dimensiones organizacionales, culturales, normativas y de gobernanza (Windrum & Koch, 2008; Sørensen & Torfing, 2011).

Un punto de acuerdo amplio en la literatura especializada es la tipología de la innovación pública. Siguiendo el marco propuesto por la OCDE (2017) y su posterior aplicación al sector estatal en el Marco de Oslo revisado, se distinguen cuatro categorías principales: innovación en productos o servicios, innovación en procesos internos, innovación organizacional e innovación en políticas públicas. Las reorganizaciones institucionales como las impulsadas en Paraguay operan prioritariamente en los planos organizacional y de procesos, aunque su éxito depende de la articulación simultánea de las cuatro dimensiones.

Otro punto de convergencia consiste en que la innovación en el ámbito público no emerge de manera espontánea, sino que requiere entornos institucionales que habiliten la experimentación, toleren el error controlado y faciliten la expansión de soluciones efectivas (Torfing et al., 2019). Esta mirada, vinculada a la teoría de la innovación abierta aplicada al gobierno (Mergel & Desouza, 2013), pone de relieve la centralidad del factor humano: los cambios sostenibles necesitan funcionarios motivados, con capacidades técnicas pertinentes y con márgenes reales de autonomía para proponer e implementar mejoras.

No obstante, la literatura también registra tensiones importantes respecto a los determinantes del éxito innovador. Algunos estudios subrayan el papel del liderazgo político con orientación transformacional (Fernández & Rainey, 2006), mientras que otros sitúan el énfasis en condicionantes estructurales —claridad normativa, disponibilidad de recursos— o en factores culturales —vocación de servicio al ciudadano, disposición al riesgo institucional— (Vigoda-Gadot et al., 2008; De Vries et al., 2016). Esta heterogeneidad de resultados advierte sobre la inconveniencia de prescripciones universales y subraya la necesidad de análisis contextualizados, como el que requiere el caso paraguayo.

2.3 PROCESOS DE FUSIÓN E INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO

El estudio de las fusiones en el ámbito público —también denominadas reorganizaciones, reestructuraciones o integraciones institucionales— ha ganado visibilidad progresiva desde los años noventa, en buena medida como consecuencia de las reformas impulsadas bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) en países anglosajones y su posterior difusión hacia América Latina (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2011). La bibliografía acumulada permite identificar con relativa consistencia tanto los factores que facilitan el éxito de estos procesos como los riesgos que los amenazan.

Entre los hallazgos más robustos de la investigación comparada destaca el fenómeno de caída transitoria del desempeño operativo que suele acompañar a las fusiones estatales en el corto plazo (Kickert, 2014). Este declive, documentado en estudios realizados en el Reino Unido (Gains et al., 2011), los Países Bajos (Yesilkagit & van Thiel, 2008), Dinamarca (Rolighed Christensen & Lægheid, 2010) y diversas naciones latinoamericanas (Iacoviello & Strazza, 2014), refleja la tensión entre las exigencias de la integración estructural y los tiempos requeridos para la adaptación cultural y la armonización procedimental.

Un referente particularmente valioso para el análisis comparado es la experiencia chilena de coordinación entre la administración tributaria interna y el control aduanero, analizada por Bergman (2019). En ese caso, la articulación interinstitucional —sin mediar una fusión formal— demostró ser suficiente para reducir la brecha de evasión tributaria y reforzar el cumplimiento voluntario mediante la interoperabilidad de sistemas de información. Por su parte, la unificación de la agencia impositiva y aduanera colombiana documentada por Zapata (2020) aporta lecciones sobre los desafíos que supone integrar culturas organizacionales con tradiciones diferenciadas dentro de un mismo organismo.

En el contexto latinoamericano más amplio, investigaciones del Banco Mundial (Arizti et al., 2010) evidencian que las reformas de integración fiscal y administrativa tienen mayor probabilidad de producir mejoras coherentes en las políticas públicas cuando se acompañan de tres condiciones habilitantes: sistemas de información integrados, marcos normativos armonizados y estrategias planificadas de gestión del cambio. Cuando estas condiciones no se cumplen, los procesos de fusión pueden derivar en lo que Christensen y Lægheid (2007) denominaron "la trampa de la coordinación": reorganizaciones que modifican el organigrama formal sin traducirse en mejoras reales en la articulación funcional entre los distintos componentes institucionales.

2.4 INNOVACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA Y PARAGUAY

La producción académica sobre innovación pública y transformación estatal en América Latina presenta rasgos distintivos respecto al corpus anglosajón dominante en el campo. Oszlak (2014, 2020) ha subrayado que las dinámicas de reforma en la región se hallan condicionadas por legados históricos de patrimonialismo, fragmentación institucional crónica y debilidad de los sistemas de mérito y carrera pública. Estos factores estructurales generan patrones reformistas sustancialmente distintos a los documentados en contextos europeos o norteamericanos.

Desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diversas publicaciones de su División de Innovación para Servir al Ciudadano han sistematizado experiencias de innovación gubernamental en la región, con resultados heterogéneos (Naser et al., 2021). Las iniciativas con mayor tasa de éxito comparten un conjunto de características: liderazgo político sostenido a lo largo del tiempo, involucramiento activo de los servidores públicos en el diseño de los cambios, inversión tecnológica acompañada de fortalecimiento de capacidades, y sistemas de monitoreo que permitan ajustes incrementales durante la implementación.

En cuanto al caso específico de Paraguay, la literatura científica disponible es considerablemente más limitada que para otros países de la región. Los estudios existentes se concentran principalmente en temáticas de transparencia y lucha contra la corrupción (Morínigo, 2015), descentralización territorial (Arce, 2010) y gobernanza en infraestructura pública (Rodríguez-Silvero, 2018). La investigación científica rigurosa sobre procesos de innovación en la administración pública central del país es prácticamente inexistente en las bases indexadas consultadas, lo que confirma la pertinencia y urgencia del presente trabajo.

Cabe señalar que la Secretaría de la Función Pública (SFP) —ahora incorporada al MEF— difundió entre 2015 y 2022 una serie de informes diagnósticos sobre el empleo público que documentan la dispersión institucional histórica y la urgencia de una gestión más estratégica del talento estatal (SFP, 2018; 2021). Aunque estos documentos no constituyen investigación académica propiamente dicha, proporcionan datos contextuales imprescindibles para caracterizar el punto de partida de las reformas en curso.

2.5 GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO: FACTORES CRÍTICOS

La literatura especializada en gestión del cambio dentro de organizaciones públicas ha avanzado considerablemente en la comprensión de los factores que inciden en el éxito o fracaso de los procesos de transformación institucional. El modelo de ocho pasos propuesto por Kotter (1995; 2012) —concebido originalmente para el mundo empresarial— ha sido ampliamente trasladado y adaptado al contexto gubernamental (Piderit, 2000; Oreg et al., 2011).

A partir de una revisión sistemática de la evidencia disponible, Fernández y Rainey (2006) identificaron un conjunto de condiciones que determina la capacidad de las organizaciones públicas para transformarse exitosamente. Estas condiciones abarcan desde la percepción compartida de la necesidad de cambio y el respaldo político a nivel de conducción, hasta la disponibilidad de capacidades técnicas para implementar las reformas y la participación de los actores clave en el proceso. Complementariamente, se requieren una orientación clara del cambio, inversión en el desarrollo de competencias, incentivos apropiados para los servidores involucrados, y mecanismos de institucionalización que consoliden los avances logrados. La presencia o ausencia de estas condiciones en el proceso paraguayo actual constituye una agenda de investigación empírica de primer orden.

Estudios más recientes han puesto el acento en la dimensión emocional y cultural del cambio en organizaciones estatales. El meta-análisis de Oreg et al. (2011) —que sistematizó hallazgos de casi ocho décadas de investigación cuantitativa— documentó que la resistencia al cambio en el sector público se asocia con frecuencia a tres factores subjetivos: la percepción de pérdida de autonomía y control, la incertidumbre sobre las consecuencias personales de la reforma, y la desconfianza hacia el liderazgo institucional. Estas variables adquieren especial relevancia en los contextos de fusión, donde equipos provenientes de culturas organizacionales distintas deben construir una identidad y una práctica institucional compartidas.

A estas complejidades se añade el desafío de la interoperabilidad tecnológica. Janssen y Cresswell (2005) documentaron que la integración de sistemas informáticos entre organismos estatales enfrenta barreras que trascienden lo puramente técnico y revelan diferencias profundas en las lógicas de gestión de datos, los estándares de clasificación y las culturas de información. Esta advertencia resulta especialmente pertinente para el caso de la DNIT, que requiere articular plataformas tecnológicas de dos organismos —la SET y la DNA— con historias institucionales, modelos de datos y prácticas de gestión marcadamente diferenciadas.

2.6 VACÍO DE CONOCIMIENTO E IDENTIFICACIÓN DEL GAP DE INVESTIGACIÓN

La revisión sistemática realizada permite delimitar con precisión el conjunto de lagunas de conocimiento que este artículo busca señalar. En primer lugar, la investigación empírica rigurosa sobre los procesos de innovación y transformación en la administración pública central de Paraguay es notoriamente escasa. Los trabajos disponibles en bases indexadas son pocos en número, frecuentemente de carácter descriptivo y de alcance sectorial restringido, sin contemplar análisis sistémicos de las reformas estructurales de mayor envergadura.

En segundo lugar, la bibliografía internacional sobre fusiones en el sector público —abundante para contextos europeos y parcialmente desarrollada para América Latina— no ha sido aplicada de manera sistemática al caso paraguayo. Esta brecha impide contrastar los hallazgos internacionales con la experiencia local y extraer lecciones transferibles. La creación del MEF y la DNIT configura un caso de estudio de relevancia regional que carece todavía de documentación científica adecuada.

En tercer lugar, la dimensión temporal del proceso actual —iniciado en 2023 y en plena consolidación durante 2025— implica que la investigación sobre sus efectos concretos se encuentra en una fase incipiente. Existe, por tanto, una oportunidad de primera generación para establecer líneas de base, marcos analíticos y metodologías de seguimiento que permitan evaluar científicamente el impacto de las reformas en el mediano y largo plazo. Estos tres vacíos —empírico, comparado y prospectivo— justifican plenamente la elaboración de este Estado del Arte, cuyo propósito es trazar el mapa del conocimiento disponible, identificar sus límites y proponer coordenadas para la investigación futura sobre un tema de alta relevancia para la gobernanza y el desarrollo institucional de Paraguay.

2.7 POSICIONAMIENTO DEL ARTÍCULO EN LA LITERATURA

Este artículo de Estado del Arte se sitúa en la confluencia de cuatro tradiciones de investigación: (a) la literatura sobre innovación en el sector público, dominada por perspectivas europeas y norteamericanas; (b) los estudios sobre reforma del Estado en América Latina, con creciente atención a las dimensiones institucionales e históricas; (c) la literatura sobre gestión del cambio organizacional en contextos gubernamentales; y (d) la incipiente producción académica sobre administración pública en Paraguay.

Su aporte específico consiste en tres contribuciones articuladas: primero, sistematizar la evidencia internacional disponible sobre procesos análogos desde una perspectiva comparada, con especial atención a América Latina; segundo, identificar los factores críticos de éxito y los riesgos documentados en la literatura que resultan más pertinentes para el análisis del caso paraguayo; y tercero, establecer un marco conceptual y una agenda de investigación empírica que permita orientar estudios futuros sobre los efectos concretos de las reformas estructurales en curso en el país.

3. ANÁLISIS CONTEXTUAL: LAS REFORMAS PARAGUAYAS 2023–2028 A LA LUZ DE LA LITERATURA

3.1 EL MEF Y LA DNIT COMO INNOVACIONES ORGANIZACIONALES

Desde la perspectiva de la taxonomía de innovación pública de la OCDE (2017), la constitución del MEF y la DNIT representa una innovación organizacional de primer orden, en tanto implica una reconfiguración deliberada de la arquitectura institucional del Estado con el propósito de mejorar la coherencia de las políticas públicas y la eficiencia de los procesos de gestión. La concentración de planificación, hacienda y función pública en el MEF obedece a la lógica de alineación estratégica que la literatura identifica como condición necesaria —aunque no suficiente— para la efectividad de las políticas (Pollitt & Bouckaert, 2011). La articulación tributaria y aduanera en la DNIT, por su parte, reproduce un patrón documentado en perspectiva comparada como de alta potencialidad para mejorar la eficiencia recaudatoria, reducir la brecha de evasión y fortalecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales (Bergman, 2019; OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2023). Sin embargo, la misma literatura señala que estos beneficios potenciales solo se materializan cuando la integración se acompaña de sistemas de información interoperables, marcos normativos armonizados y culturas institucionales convergentes.

3.2 OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS DESDE LA EVIDENCIA CIENTÍFICA

La literatura revisada permite sistematizar las oportunidades que las reformas estructurales en curso generan para la innovación en la administración pública paraguaya. La unificación de planificación y presupuesto en el MEF abre condiciones favorables para la implantación de la presupuestación orientada a resultados, instrumento ampliamente validado en la literatura como mecanismo de mejora de la eficacia del gasto público (Diamond, 2013; Marcel et al., 2014). La gestión centralizada del talento público —antes dispersa en múltiples organismos— habilita el avance hacia políticas de recursos humanos más coherentes y orientadas a la profesionalización del servicio civil (Oszlak, 2020; Iacoviello & Strazza, 2014).

En el caso de la DNIT, la integración de la fiscalización tributaria interna y del control del comercio exterior reduce la fragmentación de información que históricamente ha facilitado estrategias de evasión que explotan las brechas de comunicación entre organismos separados (Barreix & Zambrano, 2018). Las experiencias de Colombia y Uruguay en la integración de estas funciones sugieren que, en el mediano plazo, reformas de este tipo pueden traducirse en incrementos sustanciales de la presión tributaria efectiva sin necesidad de elevar las alícuotas vigentes.

3.3 DESAFÍOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GESTIÓN DEL CAMBIO

Los desafíos identificados en el proceso paraguayo encuentran respaldo en la literatura sobre transformación en el sector público. La armonización normativa incompleta —visible en los

documentos institucionales revisados— se corresponde con lo que Pollitt y Bouckaert (2011) denominan el "déficit de implementación": la distancia entre el diseño formal de la reforma y su traducción efectiva en reglas, procesos y comportamientos institucionales. Este déficit es característico de los procesos de fusión y requiere estrategias activas de convergencia normativa y capacitación continua del personal (Kickert, 2014).

La integración cultural entre equipos provenientes de instituciones con identidades organizacionales diferenciadas representa otro desafío central. La literatura sobre gestión del cambio ha documentado que los conflictos culturales post-fusión —derivados de diferencias en valores, normas informales y jerarquías simbólicas— constituyen una de las causas más frecuentes de fracaso en los procesos de integración institucional (Oreg et al., 2011). La gestión proactiva de esta dimensión —mediante espacios de diálogo, reconocimiento de la diversidad cultural intra-institucional y construcción de relatos compartidos sobre la nueva identidad organizacional— es señalada en la literatura como factor crítico de éxito.

Finalmente, la interoperabilidad tecnológica emerge como un desafío de alta complejidad técnica y organizacional. Los sistemas informáticos heredados por las entidades fusionadas con frecuencia presentan incompatibilidades que van más allá del plano técnico y revelan diferencias profundas en las lógicas de gestión de datos, los estándares de clasificación y las culturas de información (Janssen & Cresswell, 2005). Superar esta barrera requiere inversión sostenida en infraestructura tecnológica y, de manera especialmente crítica, en el fortalecimiento de las capacidades del personal para operar con solvencia en los nuevos entornos integrados.

4. AGENDA DE INVESTIGACIÓN PROPUESTA

A partir del vacío de conocimiento identificado y del análisis contextual realizado, este artículo propone la siguiente agenda de investigación empírica para orientar estudios futuros sobre las reformas en curso en Paraguay:

- a) Estudios longitudinales sobre el impacto fiscal y recaudatorio de la integración SET-DNA en la DNIT, con líneas de base previas a 2023 y seguimiento sistemático de indicadores de cumplimiento tributario, evasión y costo de administración.
- b) Análisis de la cultura organizacional y la gestión del cambio en las instituciones fusionadas, empleando metodologías mixtas que combinen encuestas a servidores públicos con estudios etnográficos institucionales.

- c) Evaluación del avance hacia la presupuestación por resultados en el MEF, identificando obstáculos normativos, técnicos y culturales en la vinculación entre planificación estratégica y programación presupuestaria.
- d) Estudios comparados con casos latinoamericanos de integración institucional similar — Colombia (DIAN), Chile (coordinación SET-Aduanas), Uruguay (DGI)— para identificar lecciones transferibles al contexto paraguayo.
- e) Análisis de la percepción ciudadana sobre la calidad y accesibilidad de los servicios estatales antes y después de las reformas, como indicador de resultados desde la perspectiva del usuario final.

5. CONCLUSIONES

La revisión sistemática desarrollada en este artículo permite concluir que las fusiones institucionales impulsadas en Paraguay desde 2023 —la creación del Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios— se inscriben dentro de una tendencia internacional bien documentada de reformas de integración estatal orientadas a mejorar la coherencia de las políticas, la eficiencia del gasto y la capacidad recaudatoria. La literatura comparada ofrece evidencia de que estas iniciativas pueden generar resultados positivos relevantes en el mediano plazo, aunque también advierte con consistencia sobre riesgos concretos relacionados con la gestión del cambio cultural, la convergencia normativa y la interoperabilidad tecnológica.

El caso paraguayo presenta características singulares que lo convierten en un objeto de estudio de notable relevancia científica: la simultaneidad de múltiples fusiones en un lapso breve, la magnitud de las entidades involucradas, el contexto de una administración pública históricamente marcada por la fragmentación institucional, y la oportunidad que ofrece un gobierno con mandato explícito de modernización del Estado. Sin embargo, la ausencia de investigación empírica sistemática sobre estos procesos constituye una laguna que este artículo contribuye a evidenciar y que la comunidad científica nacional e internacional tiene el desafío de llenar.

Como la bibliografía especializada enseña con consistencia, la reorganización estructural no es el destino final de la reforma, sino su punto de arranque. La consolidación exitosa de las transformaciones en curso dependerá de la capacidad institucional de Paraguay para articular, sobre la nueva arquitectura formal, sistemas de información interoperables, procesos eficientes, culturas organizacionales convergentes y recursos humanos comprometidos con la generación

de valor público tangible para la ciudadanía. En esa articulación reside la promesa y el desafío central de la innovación en la administración pública paraguaya del siglo XXI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arce, M. (2010). La descentralización como reforma del Estado en Paraguay: avances y limitaciones. *Revista Paraguaya de Sociología*, 47(135), 89–114.
- Arizti, P., Manning, N., & Senderowitsch, R. (2010). Making public sector reforms work: Political and economic contexts, incentives, and strategies. World Bank Working Paper n.º 220. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8556-4>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2022). Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2022. BID. <https://doi.org/10.18235/0004519>
- Barreix, A., & Zambrano, R. (Eds.). (2018). La factura electrónica en América Latina. BID-CIAT. <https://doi.org/10.18235/0001245>
- Bergman, M. (2019). Tax evasion and the rule of law in Latin America: The political culture of cheating and compliance in Argentina and Chile. Penn State University Press.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Diamond, J. (2013). Good practices in performance budgeting: International perspectives. *OECD Journal on Budgeting*, 12(3), 1–26. <https://doi.org/10.1787/budget-12-5jzb2kb4ss26>
- Fernández, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168–176. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>
- Gains, F., Greasley, S., John, P., & Stoker, G. (2011). The impact of political leadership on organizational performance: Evidence from English urban government. *Local Government Studies*, 37(4), 351–368. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.583484>

- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Iacoviello, M., & Strazza, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente, & M. Sanginés (Eds.), *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)* (pp. 9–60). BID. <https://doi.org/10.18235/0000070>
- Janssen, M., & Cresswell, A. M. (2005). An enterprise application integration methodology for e-government. *Journal of Enterprise Information Management*, 18(5), 531–547. <https://doi.org/10.1108/17410390510624568>
- Kickert, W. (2014). Specificity of change management in public organizations: Conditions for successful organizational change in Dutch ministerial departments. *American Review of Public Administration*, 44(6), 693–717. <https://doi.org/10.1177/0275074013483871>
- Kotter, J. P. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73(2), 59–67.
- Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Harvard Business Review Press.
- Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R., & Benavides, P. (2014). Balance estructural: La base de la nueva regla de política fiscal chilena. *Economía Chilena*, 6(3), 5–27.
- Mergel, I., & Desouza, K. C. (2013). Implementing open innovation in the public sector: The case of Challenge.gov. *Public Administration Review*, 73(6), 882–890. <https://doi.org/10.1111/puar.12141>
- Morínigo, J. N. (2015). Transparencia, corrupción y gobernanza en Paraguay. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, 12(19), 195–218.
- Naser, A., Ramírez Alujas, Á., & Rosales, D. (Eds.). (2021). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40151>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2017). *Fostering innovation in the public sector*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264270879-en>

- OCDE, CEPAL, CIAT, & BID. (2023). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6b503052-en>
- Oreg, S., Vakola, M., & Armenakis, A. (2011). Change recipients' reactions to organizational change: A 60-year review of quantitative studies. *Journal of Applied Behavioral Science*, 47(4), 461–524. <https://doi.org/10.1177/0021886310396550>
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK: The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335–1350. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01932.x>
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/otros/20140115040645/PolPub.pdf>
- Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial: Innovación, tecnología y gestión pública. INAP Argentina.
- Piderit, S. K. (2000). Rethinking resistance and recognizing ambivalence: A multidimensional view of attitudes toward an organizational change. *Academy of Management Review*, 25(4), 783–794. <https://doi.org/10.5465/amr.2000.3707722>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Public management reform: A comparative analysis — New public management, governance, and the Neo-Weberian state (3.^a ed.). Oxford University Press.
- República del Paraguay. (2023a). Decreto N.º 1 — Creación del Ministerio de Economía y Finanzas. Poder Ejecutivo del Paraguay.
- República del Paraguay. (2023b). Ley N.º 7389 — Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios. Congreso Nacional del Paraguay.
- Rodríguez-Silvero, M. (2018). Gobernanza e infraestructura en Paraguay: Desafíos institucionales del sector público. *Revista de Administración Pública (Brasil)*, 52(5), 987–1008. <https://doi.org/10.1590/0034-7612171249>
- Rolighed Christensen, J., & Lægreid, P. (2010). Complexity and hybrid public administration: Theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407–423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Secretaría de la Función Pública [SFP]. (2018). Informe de empleo público en Paraguay 2018. SFP.

- Secretaría de la Función Pública [SFP]. (2021). Panorama del empleo público 2021: Caracterización y desafíos. SFP.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842–868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Schwabsky, N., & Ruvio, A. (2008). Public sector innovation for Europe: A multinational eight-country exploration of citizens' perspectives. *Public Administration*, 86(2), 307–329. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00731.x>
- Windrum, P., & Koch, P. (Eds.). (2008). *Innovation in public sector services: Entrepreneurship, creativity and management*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781848441880>
- Yesilkagit, K., & van Thiel, S. (2008). Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organization Review*, 8(2), 137–153. <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0054-7>
- Zapata, C. (2020). La integración de la DIAN en Colombia: Lecciones de un proceso de reforma tributaria y aduanera. *Revista de Derecho Fiscal*, 17, 45–78. <https://doi.org/10.18601/16926722.n17.03>
-