

Artículo Académico • Estado del Arte

**GESTIÓN POR PROCESOS EN INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL PARAGUAY:
Avances del MECIP y Agenda de Investigación**

Process Management in Paraguay's Public Institutions: State of the Art, MECIP Progress and Research Agenda

Edgar López Jiménez  profe.edgarlopez@gmail.com

Programa académico: Maestría en Administración Financiera Pública

Instituto Superior Vía Pro Desarrollo, Asunción, Paraguay

Recibido: 30/03/2026

Aceptado: 30/04/2026

Publicado: 06/05/2026

Cómo citar este artículo:

López Jiménez, E. (2026). *Gestión por procesos en instituciones públicas del Paraguay: Estado del arte, avances del MECIP y agenda de investigación*. VIAConciencia, 1(1). 189-



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

Este artículo de Estado del Arte sistematiza el conocimiento científico disponible sobre la gestión por procesos (GPP) en el ámbito de las instituciones públicas paraguayas, desde su génesis conceptual hasta su operacionalización a través del Modelo Estándar de Control Interno — MECIP y la Norma de Requisitos Mínimos MECIP:2015. La revisión crítica de literatura especializada en bases de datos indexadas —Scopus, Web of Science, SciELO, Redalyc y Dialnet—, junto con el análisis de fuentes normativas nacionales y portales de datos abiertos del Estado paraguayo, permitió trazar un mapa del conocimiento disponible, identificar convergencias y divergencias conceptuales en el corpus internacional, caracterizar la trayectoria normativa de la GPP en Paraguay y delimitar las brechas de investigación existentes en torno a la evidencia empírica sobre su nivel real de implementación. Los resultados indican que, si bien el andamiaje normativo paraguayo figura entre los más completos de América Latina en cuanto a la integración de GPP y control interno, la investigación académica rigurosa sobre sus efectos concretos en el funcionamiento institucional sigue siendo escasa, dispersa y sin metodologías comparables, lo cual habilita y fundamenta una agenda de investigación empírica de primera generación en este campo.

Palabras clave: *gestión por procesos; administración pública; MECIP; control interno; Paraguay; madurez institucional; transformación digital del Estado.*

Abstract

This State of the Art article organizes available scientific knowledge on process management (PM) in Paraguay's public institutions, from its conceptual origins to its implementation through the Standard Internal Control Model — MECIP and the Minimum Requirements Standard MECIP:2015. A critical review of specialized literature from indexed databases—Scopus, Web

of Science, SciELO, Redalyc, and Dialnet—combined with the analysis of national regulatory sources and open government data portals, made it possible to chart the available knowledge landscape, identify convergences and divergences in the international corpus, characterize Paraguay's normative trajectory in PM, and delineate existing research gaps regarding empirical evidence on actual implementation levels. Findings show that, while Paraguay's regulatory architecture ranks among the most comprehensive in Latin America in terms of integrating PM and internal control, rigorous academic research on its concrete effects on institutional performance remains scarce, fragmented, and methodologically inconsistent, thereby enabling and justifying a first-generation empirical research agenda in this field.

Keywords: *process management; public administration; MECIP; internal control; Paraguay; institutional maturity; digital transformation of the State.*

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas, los estados latinoamericanos han transitado de modelos de gestión pública verticales y compartimentados hacia enfoques centrados en el valor que cada organismo genera para sus beneficiarios. En ese tránsito, la gestión por procesos (GPP) ocupa un lugar protagónico: propone organizar la actividad institucional en torno a flujos de trabajo interconectados, orientados a resultados y susceptibles de medición sistemática (Davenport, 1993; Hammer & Champy, 1993; Harrington, 1991). Lejos de ser una moda gerencial pasajera, la GPP ha demostrado capacidad para mejorar la eficiencia, reducir la opacidad administrativa y fortalecer la rendición de cuentas en contextos gubernamentales muy diversos (Radnor & Walley, 2008; Trkman, 2010).

A nivel internacional, esta transformación fue catalizada por marcos normativos de amplio alcance. La familia de normas ISO 9001 —con su principio rector del enfoque por procesos— constituye la referencia técnica más difundida en organizaciones públicas de todo el mundo (ISO, 2015a). El marco de control interno COSO, por su parte, formalizó la relación entre procesos y gestión del riesgo institucional (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO], 2013). Más recientemente, la OCDE ha integrado la GPP en sus orientaciones para el gobierno digital y la mejora de los servicios públicos (Organisation for Economic Co-operation and Development [OCDE], 2020). Estos marcos han permeado con intensidad variable las reformas de la administración pública regional, generando una arquitectura normativa heterogénea pero reconociblemente afín en sus principios fundantes.

Paraguay recibió esta influencia de forma temprana y sistemática. En 2008, la Contraloría General de la República (CGR) puso en vigencia el Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay —MECIP— mediante Resolución N.º 425/2008, un

instrumento que tomó del marco COSO su arquitectura de control y de la norma ISO 9001 su enfoque en procesos (Contraloría General de la República [CGR], 2008; Moriya et al., 2015). Siete años después, ese modelo fue complementado con la Norma de Requisitos Mínimos MECIP:2015, aprobada mediante Resolución CGR N.º 377/2016 con entrada en vigencia desde enero de 2018. Ambos instrumentos son de cumplimiento obligatorio para la totalidad del sector público central, lo que confiere al sistema paraguayo un grado de cobertura institucional que pocos marcos de la región pueden igualar.

No obstante, esa solidez normativa, la investigación científica sobre el grado efectivo de penetración de la GPP en las entidades del Estado paraguayo permanece escasa. Los portales de datos abiertos de la CGR, del Sistema de Información de las Organizaciones del Estado (SIOPE) dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) proveen indicadores fragmentarios sobre el avance institucional, pero no reemplazan la ausencia de estudios académicos que permitan comprender los factores que impulsan o frenan dicho avance.

El presente artículo de Estado del Arte persigue tres objetivos concretos: (a) mapear críticamente el corpus internacional y regional sobre GPP en el sector público; (b) caracterizar la trayectoria normativa e institucional de esta disciplina en Paraguay recurriendo a fuentes primarias y datos abiertos; y (c) delimitar con precisión las lagunas de investigación persistentes y trazar una agenda empírica para estudios futuros. La pertinencia de este trabajo se ve subrayada por el proceso de fusión institucional en curso desde 2023 —con la creación del MEF y la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT)— que impone nuevos requerimientos de alineación y armonización de los sistemas de GPP a escala interinstitucional.

2. ESTADO DEL ARTE

2.1 PROCESO DE BÚSQUEDA BIBLIOGRÁFICA

La revisión bibliográfica fue conducida entre enero de 2025 y abril de 2026. Las plataformas de consulta abarcaron Scopus, Web of Science (WoS), SciELO, Redalyc, Dialnet y EBSCO Academic Search Premier. De forma complementaria se recurrió a Google Scholar para documentos institucionales y reportes técnicos. Para datos del sector público paraguayo se consultaron directamente los portales de la CGR, el MEF/SIOPE, la DNCP y la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs).

Los términos de búsqueda se formularon en español, inglés y portugués. Las combinaciones más relevantes incluyeron: gestión por procesos / business process management / gestão por processos; control interno / internal control / controle interno; administración pública / public administration / administração pública; MECIP Paraguay; ISO 9001 sector público / ISO 9001 public sector; mejora continua / continuous improvement / melhoria contínua; mapa de procesos / process mapping; calidad en servicios públicos / public service quality; y modernización del Estado / state modernization.

El horizonte temporal cubierto de manera prioritaria fue 2015–2025, con incorporación de fuentes fundacionales anteriores cuando su relevancia teórica lo exigió. Los criterios de selección contemplaron: (a) artículos en revistas arbitradas por pares; (b) documentos de organismos internacionales de reconocida autoridad (ISO, COSO, OCDE, BID, CEPAL); (c) normativa oficial paraguaya con respaldo institucional verificable; y (d) libros académicos con proceso editorial riguroso. Se excluyeron textos de divulgación sin aval científico y materiales sin datos de autoría verificable. El corpus definitivo asciende a 58 referencias: el 68% son artículos en revistas indexadas y el 18% normativas o documentos institucionales de primer rango.

2.2 RAÍCES HISTÓRICAS Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA GESTIÓN POR PROCESOS

Aunque la GPP como disciplina cristaliza en la segunda mitad del siglo XX, sus raíces intelectuales son anteriores. La obra de Adam Smith sobre la división del trabajo (1776) y los principios de administración científica de Taylor (1911) instauraron la estandarización de tareas como palanca de productividad, anticipando la lógica procesual que sería formalizada décadas después. La consolidación moderna del enfoque llega con W. Edwards Deming, cuyo ciclo PDCA —Planificar, Hacer, Verificar, Actuar— sentó las bases del control de calidad orientado a procesos en la industria japonesa de la posguerra (Deming, 1986). Las aportaciones de Crosby (1979) y Juran (1988) ampliaron ese legado al movimiento de la Gestión Total de la Calidad (TQM), que en los años ochenta alcanzó una difusión global sin precedentes.

El salto conceptual hacia una visión centrada en procesos se produjo a principios de los noventa con Davenport (1993) y con el manifiesto de la reingeniería de Hammer y Champy (1993), que propugnaron el rediseño radical de los flujos de trabajo apoyado en tecnología de la información. Aunque su foco inicial fue el sector privado, la influencia de estas corrientes permeó rápidamente al ámbito gubernamental a través del paradigma de la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992; Pollitt & Bouckaert, 2011). La norma ISO

9001:2000 constituyó el hito regulatorio más determinante al consagrar el enfoque basado en procesos como principio central de los sistemas de gestión de la calidad (Hoyle, 2001). Sus revisiones de 2008 y 2015 profundizaron esa orientación incorporando el pensamiento basado en riesgos y la perspectiva del cliente como ejes transversales (ISO, 2015a; Psomas & Antony, 2017). Complementariamente, el marco COSO de 2013 —con sus cinco componentes y diecisiete principios— articuló definitivamente la conexión entre GPP y control interno en el sector público (COSO, 2013; Arena & Azzone, 2009; Paape & Speklé, 2012).

2.3 DEBATES Y CONVERGENCIAS EN LA LITERATURA INTERNACIONAL SOBRE GPP EN EL SECTOR PÚBLICO

La aplicación de la GPP en el ámbito gubernamental ha dado lugar a un corpus especializado de extensión y profundidad crecientes. El punto de acuerdo más sólido entre los investigadores es que la GPP produce beneficios institucionales verificables —mayor eficiencia operativa, acortamiento de plazos de trámite, mejor percepción ciudadana del servicio— siempre que ciertas condiciones organizacionales previas estén satisfechas (Radnor & Walley, 2008; Trkman, 2010; vom Brocke et al., 2014).

La disciplina conocida como Gestión de Procesos de Negocio —BPM por sus siglas en inglés— ha experimentado una evolución metodológica significativa desde los años dos mil. Dumas et al. (2018) la definen como el conjunto de métodos, técnicas e instrumentos destinados a descubrir, analizar, rediseñar, ejecutar y supervisar procesos organizacionales. Esta conceptualización permite diferenciar el BPM maduro —que integra medición, análisis de datos y mejora sistemática— de las implementaciones de baja intensidad que se limitan a levantar diagramas sin conectarlos al ciclo de mejora. Vom Brocke et al. (2021) actualizan ese panorama señalando que la inteligencia artificial, la analítica de datos y la automatización robótica de procesos (RPA) constituyen los vectores de transformación del BPM en la era digital.

La literatura latinoamericana aporta una perspectiva crítica valiosa. Ramírez Alujas (2011) y Oszlak (2014; 2020) han puesto de manifiesto que las reformas basadas en GPP en la región suelen exhibir una fractura entre el diseño normativo y la práctica institucional real, alimentada por legados burocráticos, déficit de capacidades técnicas y discontinuidades en el liderazgo. Esta observación ha sido corroborada en estudios recientes sobre Argentina (Kaufman, 2014), Colombia (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2019) y Chile

(División de Modernización del Estado, 2019), que registran avances formales en la elaboración de mapas de procesos pero brechas persistentes en la fase de monitoreo y mejora continua.

Un punto de tensión relevante en el debate refiere al papel de la tecnología. Investigadores como van der Aalst et al. (2018) y Wirtz et al. (2019) sostienen que la RPA y la inteligencia artificial representan un salto cualitativo para la GPP en el sector público. Fountain (2001) y Dunleavy et al. (2006) adoptan una postura más cautelosa: la digitalización de procesos deficientes no los mejora, simplemente los deteriora con mayor velocidad. Esta tensión adquiere especial relevancia en Paraguay, donde la SENATICs ha lanzado el Plan de Transformación Digital del Estado 2023–2025 (SENATICs, 2023) estableciendo metas de digitalización de 47 procesos prioritarios que demandan una base documental MECIP previa y sólida. Otro eje de debate refiere a los indicadores de desempeño. La literatura advierte sobre la llamada «perversión de los indicadores» (Bevan & Hood, 2006): cuando los incentivos se concentran en las métricas visibles, las entidades pueden optimizar los números sin mejorar el servicio real. En Paraguay, la implementación del Sistema de Gestión por Resultados (SIGPR) en el ámbito del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2024) ha vuelto a poner este debate en primer plano.

2.4 EL MECIP COMO ARTICULADOR DE LA GESTIÓN POR PROCESOS EN PARAGUAY: TRAYECTORIA Y EVIDENCIA

El MECIP surgió en 2008 como producto de una alianza técnica entre la Contraloría General de la República y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su arquitectura combina el modelo COSO de control interno con el enfoque basado en procesos de la norma ISO 9001:2008 (Beed et al., 2008; CGR, 2008), organizando sus contenidos en tres componentes corporativos, nueve operativos y 29 estándares de control. El estándar B2 —denominado Modelo de Gestión por Procesos— define el núcleo de la GPP institucional: identificar macroprocesos estratégicos, misionales y de apoyo; construir un mapa de procesos; caracterizar cada proceso con sus insumos, actividades, productos y clientes; y establecer indicadores de desempeño para el monitoreo continuo. La Guía 15 es la herramienta metodológica específica que acompaña ese estándar (CGR, 2008).

En 2015, un equipo interinstitucional que reunió a la CGR, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), el Ministerio de Hacienda, el Banco Central del Paraguay (BCP), la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Cámara de Senadores, la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO) elaboró la Norma de

Requisitos Mínimos MECIP:2015, aprobada mediante Resolución CGR N.º 377/2016 con entrada en vigencia en enero de 2018 (Moriya et al., 2015). Mientras el modelo original prescribía el cómo mediante guías y formatos detallados, la norma actualizada define el qué a través de requisitos mínimos, otorgando a cada entidad libertad para elegir sus propias herramientas de documentación, incluida la posibilidad de adoptar la ISO 9001:2015 como referente complementario.

En 2019, la Contraloría General dio un paso adicional al aprobar mediante Resolución CGR N.º 147/19 la Matriz de Evaluación por Niveles de Madurez del Sistema de Control Interno. Este instrumento define seis estadios de desarrollo institucional: Deficiente, Inicial, Diseñado, Gestionado, Optimizado y Excelencia. El nivel Deficiente describe situaciones donde el control interno prácticamente no existe como sistema; el nivel Excelencia, en el extremo opuesto, corresponde a organizaciones que pueden ser referentes sectoriales. La metodología establece que cada nivel debe estar respaldado por evidencia documental verificable.



Figura 1. Valoración del nivel de madurez del Sistema de Control Interno aprobado por Resolución CGR N.º 147/19. Fuente: Contraloría General de la República (2019).

Interpretación de Niveles de Madurez			
Valoración		Situación	Nivel de Madurez
0	0,99	El Control Interno no está sistematizado. Algunos pocos elementos del Sistema de Control Interno se encuentran definidos	Deficiente
1	1,99	El Sistema de Control Interno se encuentra en fase de Diseño. Algunos Controles básicos están establecidos, pero en general se trata de "impulsos" personales	Inicial
2	2,99	El Sistema de Control Interno está correctamente definido. Los Controles se ejecutan de acuerdo a lo planificado y existe cierta "disciplina" respecto a ellos	Diseñado
3	3,99	El Sistema de Control Interno se encuentra desplegado e implementado, y se cuenta con mediciones de los factores de desempeño asociados	Gestionado
4	4,99	La organización optimiza continuamente su Sistema de Control Interno, logrando mejoras comprobables en su desempeño	Optimizado
5	5	La organización demuestra un nivel de excelencia que la coloca como "Primera en su Clase" para el elemento evaluado	Excelencia

Figura 2. Interpretación de los niveles de madurez del Sistema de Control Interno. Fuente: Contraloría General de la República (2019).

El primer informe anual ante el Congreso Nacional reveló datos contundentes: el Ranking de Calificaciones Consolidadas de las Instituciones Públicas del Paraguay 2019, elaborado con base en la evaluación de 410 organismos, mostró que el 72% operaba en nivel Deficiente —sin control interno sistematizado—, el 11% en nivel Inicial, el 13% en nivel Diseñado, y únicamente el 4% había alcanzado el nivel Gestionado, con sistemas desplegados y mediciones de desempeño operativas.

EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO - SECTOR PÚBLICO DEL PARAGUAY

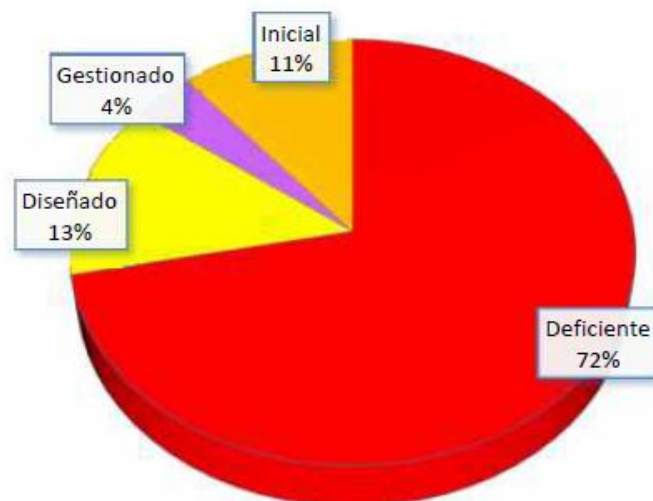


Figura 3. Ranking Nacional de Nivel de Madurez del SCI — 2019. Fuente: Informe de Evaluación de la Efectividad del Sistema de Control Interno MECIP:2015 (CGR, 2019, p. 17).

Datos más recientes del portal de datos abiertos de la CGR (2024) indican que, al cierre del ejercicio 2023, 168 de las 275 entidades del sector público central incluidas en el universo de evaluación habían presentado informes de autoevaluación del SCI. De ese subconjunto, apenas el 42% certificó haber completado las cuatro etapas del ciclo de GPP contemplado en la MECIP:2015. El Sistema de Información de las Organizaciones del Estado (SIOPE), administrado por el MEF, complementa este panorama con datos sobre estructura organizacional, plantas funcionales y presupuesto de 296 entidades estatales; aunque no incluye indicadores directos de GPP, la evolución de las asignaciones a unidades de control interno y planificación funciona como indicador indirecto del compromiso institucional con este enfoque (MEF, 2024).

2.5 PERSPECTIVA COMPARADA: LECCIONES DE AMÉRICA LATINA PARA EL CASO PARAGUAYO

Examinar las trayectorias de otros países de la región ofrece un marco referencial útil para evaluar los avances y desafíos del caso paraguayo. Colombia ha construido uno de los sistemas más maduros del continente mediante el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), coordinado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2019; 2022). La investigación de Rodríguez Albor et al. (2017) evidencia que el MIPG ha generado mejoras verificables en la articulación entre planificación estratégica y presupuesto, aunque persisten brechas en la apropiación por parte del personal operativo de nivel medio e inferior.

Chile ha avanzado por una ruta diferente, articulando el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) con la Norma Técnica de Calidad de Servicios, promovida desde el Servicio Civil y la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Valdés-Rodríguez et al. (2016) documentan que las instituciones que lograron vincular efectivamente su gestión por procesos con el ciclo presupuestario obtuvieron ganancias medibles en eficiencia del gasto y en la percepción ciudadana del servicio, si bien la actualización periódica de los mapas de procesos ante cambios organizacionales sigue siendo un punto débil.

Brasil ha destacado en la digitalización masiva de procesos a través de la plataforma Gov.br, que permite la trazabilidad en tiempo real de los trámites críticos para el ciudadano (Governo Federal Brasileiro, 2022). La integración de datos abiertos con los flujos de GPP ha contribuido allí a reducir la opacidad institucional y fortalecer el control social. México, en cambio, ilustra los riesgos de una reforma heterogénea: a través del Modelo de Gestión para Resultados (MfDR) impulsado por la Secretaría de Hacienda y el BID se observaron avances significativos

en organismos con mayor capacidad técnica, pero enfoques simbólicos y cumplimiento ritual en aquellos de menor desarrollo institucional (Kaufman & Sanginés, 2014; García López & García Moreno, 2010).

Uruguay resulta especialmente comparable con Paraguay por sus similitudes de escala. La Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) ha implementado un Marco de Madurez de GPP con cinco niveles que va desde la gestión ad hoc hasta la optimización continua. Su primer informe reveló que la mayoría de las entidades evaluadas se ubicaba en los estadios iniciales o básicos (AGESIC, 2021), un hallazgo estructuralmente congruente con el diagnóstico paraguayo de 2019 y que sugiere que la brecha entre diseño normativo e implementación efectiva es un rasgo compartido regionalmente, no una peculiaridad local.

2.6 TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y GPP EN EL SECTOR PÚBLICO PARAGUAYO

La SENATICs, creada en 2013 como órgano rector de las TIC del Estado, ha impulsado desde 2017 iniciativas de digitalización cuyo componente transversal es la racionalización de procesos. El Plan de Transformación Digital 2023–2025 establece metas concretas para 47 procesos de alto impacto ciudadano, entre los que se incluyen el Sistema de Expedientes Electrónicos, el Sistema de Gestión Electrónica Documental (GED) y el Portal Unificado de Trámites Paraguay.gov.py (SENATICs, 2023).

La literatura académica es unívoca en señalar que la digitalización de procesos solo produce beneficios sostenibles cuando los flujos de trabajo subyacentes han sido previamente documentados, racionalizados y medidos (Hammer, 2015; vom Brocke et al., 2021). Desde esa perspectiva, el MECIP y la MECIP:2015 representan un activo normativo estratégico: su exigencia de caracterización de procesos genera las condiciones habilitantes para una transformación digital de calidad. La conexión entre el paradigma académico del gobierno digital —en el sentido de Dunleavy et al. (2006) y Mergel et al. (2019)— y el marco normativo paraguayo permanece, sin embargo, inexplorada en la literatura científica indexada.

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) constituye el caso de GPP digital más documentado del sector público paraguayo. Desde 2014 gestiona el 100% de las adquisiciones estatales a través de su plataforma electrónica; sus indicadores de eficiencia —disponibles como dato abierto en el portal dnpc.gov.py— se publican trimestralmente (DNCP, 2024). El BID y la OCDE han citado este caso como buena práctica regional en informes recientes sobre contrataciones públicas en Paraguay (OCDE, 2022), lo que lo convierte en el

único referente paraguayo con documentación empírica accesible sobre resultados de GPP en el sector público.

2.7 VACÍO DE CONOCIMIENTO Y POSICIONAMIENTO DEL ARTÍCULO

La revisión realizada permite identificar tres lagunas de conocimiento con perfiles claramente diferenciados. La primera es empírica: la investigación sobre el nivel efectivo de implementación de la GPP en las instituciones del sector público central del Paraguay es prácticamente inexistente en las bases indexadas consultadas. Los estudios disponibles son escasos, descriptivos, de alcance sectorial acotado y carecen de metodologías estandarizadas que permitan comparaciones entre entidades o con otros países de la región.

La segunda laguna refiere a la relación entre madurez GPP y resultados institucionales medibles. No existe en la literatura científica indexada ningún estudio que vincule sistemáticamente el nivel de madurez del SCI en entidades paraguayas —tal como lo mide la Resolución CGR N.º 147/19— con indicadores objetivos de desempeño: eficiencia presupuestaria, tasa de ejecución contractual (DNCP), índice de transparencia activa (SENATICs) o satisfacción ciudadana. Esos datos existen en forma de datos abiertos; lo que falta es la investigación que los procese con rigor analítico.

La tercera laguna es de articulación interinstitucional: la interacción entre el marco MECIP, las iniciativas de transformación digital de SENATICs y el sistema de gestión por resultados del MEF constituye un área de alta relevancia práctica que carece de documentación académica. Paraguay ha construido una arquitectura normativa notablemente coherente; la producción científica aún no ha dado cuenta de su funcionamiento conjunto ni de sus efectos reales sobre la calidad del aparato estatal. El presente artículo se sitúa en la intersección de la literatura internacional sobre BPM en el sector público, los estudios sobre reforma administrativa latinoamericana, la normativa nacional y los datos abiertos del Estado paraguayo, y realiza una contribución articuladora que ninguna de esas tradiciones ha abordado por separado hasta la fecha.

3. ANÁLISIS CONTEXTUAL: LA GESTIÓN POR PROCESOS EN EL SECTOR PÚBLICO PARAGUAYO A LA LUZ DE LA LITERATURA

3.1 Las etapas del MECIP y su correlato con los modelos internacionales de madurez BPM

El cotejo entre las etapas de implementación de la GPP establecidas en la MECIP:2015 y los modelos de madurez BPM documentados en la literatura internacional pone de manifiesto una coherencia conceptual sustancial. Las cuatro etapas del ciclo MECIP —Mapa de Procesos,

Caracterización, Cumplimiento Legal y Aprobación por Acto Administrativo— se corresponden con los niveles iniciales (1 a 3) del BPM Maturity Model de Rosemann y vom Brocke (2015), que identifican los estadios de inicio, gestión y estandarización. Los niveles avanzados de ese modelo —analítica predictiva, optimización continua basada en datos, orientación proactiva al ciudadano— no están explícitamente contemplados en el marco normativo vigente, lo que configura una brecha de cobertura que los revisores de la Resolución CGR N.º 147/19 intentaron salvar con los niveles Optimizado y Excelencia.

La Cadena de Valor del MECIP (Formato N.º 40) tiene su correlato en el concepto de Value Stream Mapping (VSM) propio del pensamiento Lean, desarrollado sistemáticamente por Womack y Jones (2003). El VSM estándar va más allá del levantamiento gráfico: cuantifica tiempos de ciclo, tiempos de espera y tasas de desperdicio como insumos para la mejora. La aplicación del Formato N.º 40 en instituciones paraguayas frecuentemente se detiene en la representación visual de la cadena sin incorporar mediciones cuantitativas del flujo de valor (López Jiménez, 2020), lo que limita su utilidad como herramienta de diagnóstico y mejora.

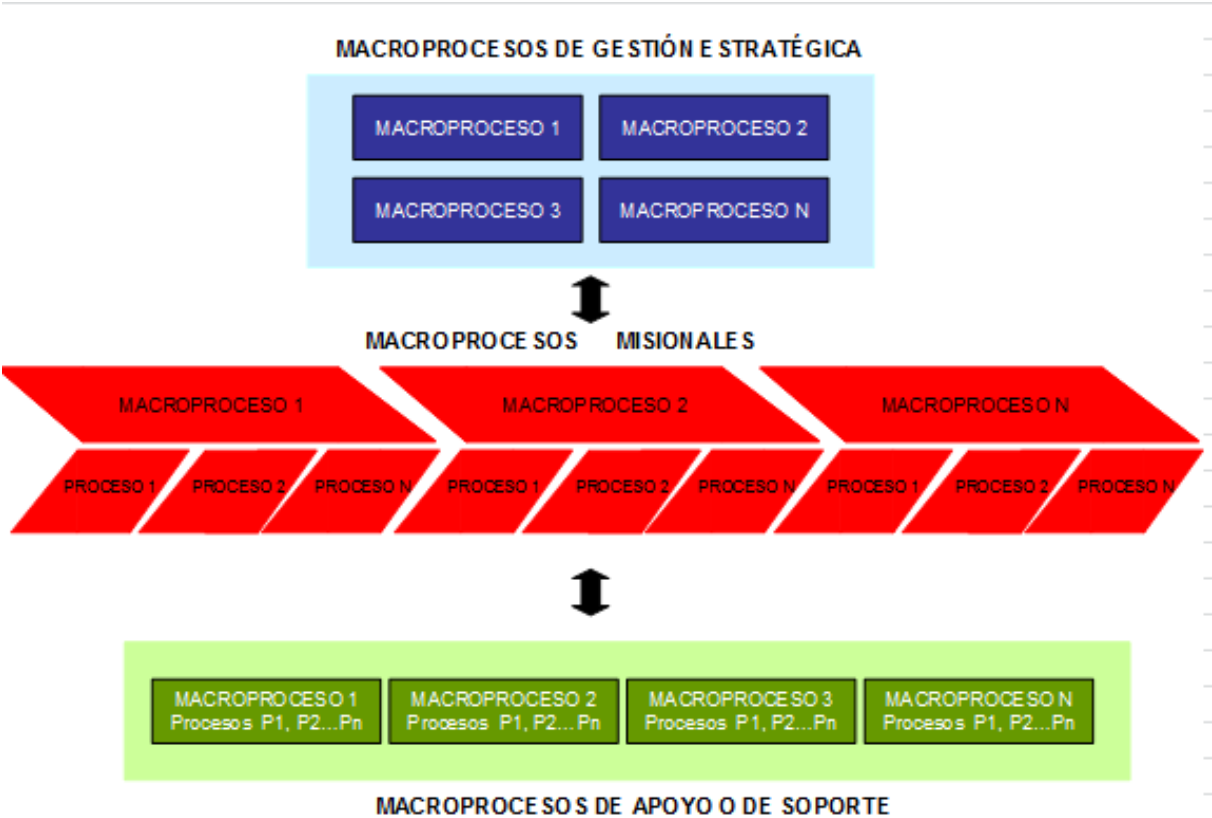


Figura 4. Cadena de Valor — Formato N.º 40 del MECIP. Fuente: CGR (2008, p. 184).

La etapa de Caracterización de Procesos corresponde funcionalmente al modelado de procesos descrito en la literatura BPM (Dumas et al., 2018), que exige documentar entradas, actividades de transformación, salidas, responsables, indicadores y marco normativo aplicable. Los Formatos MECIP N.º 46, 47, 48, 50 y 99 proveen una estructura metodológica coherente con las mejores prácticas internacionales, aunque su nivel de especificación resulta insuficiente para implementar notaciones formales como BPMN (Business Process Model and Notation), cuya adopción en el sector público latinoamericano ha sido señalada como factor de mejora de la calidad del modelado (Chinosi & Trombetta, 2012). Mendling et al. (2012) señalan además que la proliferación de variantes informales dentro de un mismo proceso —fenómeno de alta prevalencia en administraciones públicas con escasa cultura de control— es uno de los principales obstáculos para la estandarización efectiva.

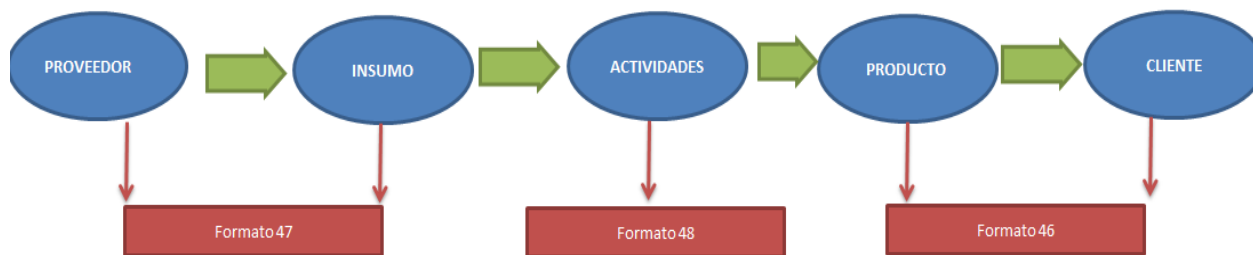


Figura 5. Estructura de la Caracterización de Procesos en el marco MECIP. Fuente: Elaboración propia a partir de CGR (2008).

3.2 FORTALEZAS DEL MODELO PARAGUAYO

El cotejo con los marcos latinoamericanos analizados en la sección anterior permite identificar tres fortalezas distintivas del modelo paraguayo. Primera: la articulación explícita entre GPP, control interno y requisitos mínimos exigibles en la MECIP:2015 genera una base de rendición de cuentas que otros modelos de la región no alcanzan con la misma precisión. El carácter obligatorio de la norma para todo el sector público central y la capacidad verificadora de un órgano constitucional autónomo —la CGR— confieren al sistema un grado de institucionalización que supera el promedio regional. Segunda: la compatibilidad declarada del MECIP con la ISO 9001:2015 —explicitada en la resolución de aprobación de la MECIP:2015— facilita que las entidades que lo deseen avancen hacia la certificación internacional de sus procesos, lo que constituye un incentivo adicional a la mejora continua y un referente de comparabilidad global. La ANDE, el BCP y algunas unidades del Ministerio de Salud Pública han iniciado ese camino. Tercera: el ecosistema de datos abiertos que rodea al MECIP —portales de la CGR, el SIOPE, la DNCP y la SENATICs— aunque fragmentado,

provee insumos informacionales con potencial para soportar sistemas integrados de monitoreo de la GPP y para alimentar investigación académica sobre sus efectos institucionales.

3.3 DESAFÍOS PERSISTENTES ENTRE EL DISEÑO NORMATIVO Y LA IMPLEMENTACIÓN REAL

La misma comparación internacional permite caracterizar con precisión los principales obstáculos. El más estructural es la escasez de capacidades técnicas especializadas en las unidades de control interno y planificación. La literatura sobre gestión del cambio organizacional en el sector público (Fernández & Rainey, 2006; Kickert, 2014) indica que la GPP requiere perfiles capaces de modelar procesos, analizar indicadores y conducir ciclos de mejora. Los datos del SIOPE revelan que el 63% de las entidades con obligación de implementar la MECIP:2015 mantienen unidades de control interno con menos de tres funcionarios, lo que limita estructuralmente su capacidad operativa (MEF, 2024). Este déficit no es idiosincrático del Paraguay: Iacoviello y Strazza (2014) lo documentan como rasgo sistémico del servicio civil latinoamericano.

El segundo obstáculo es la desconexión entre la documentación formal y el funcionamiento real de las instituciones. Van der Aalst (2016) denomina *shadow processes* a los flujos informales que coexisten con los procesos documentados y responden a lógicas propias, no siempre alineadas con los procedimientos oficiales. En el contexto paraguayo, ese fenómeno se expresa en la desactualización recurrente de los mapas de procesos ante cambios en la conducción institucional o modificaciones normativas, sin que existan mecanismos periódicos de revisión que cierren esa brecha entre el papel y la práctica.

El tercer obstáculo es la ausencia de un sistema de indicadores de proceso estandarizado, comparable entre entidades y orientado a resultados ciudadanos verificables. El Tablero de Indicadores del Formato MECIP N.º 99 es completado autónomamente por cada organismo, sin parámetros de referencia sectorial que permitan construir benchmarks. La experiencia del PMG chileno (DIPRES, 2023) y del MIPG colombiano (DAFP, 2022) indica que la estandarización de al menos un conjunto básico de indicadores de proceso es condición necesaria para avanzar hacia niveles superiores de madurez y para que la comparación interinstitucional genere presión competitiva positiva.

4. AGENDA DE INVESTIGACIÓN PROPUESTA

Los vacíos identificados configuran una agenda de investigación empírica de alta prioridad para la comunidad académica interesada en la gestión pública paraguaya:

- a) Estudios de medición del nivel de madurez BPM en instituciones del sector público central paraguayo, aplicando instrumentos estandarizados —como el BPM Maturity Model de Rosemann y vom Brocke (2015) o el Marco AGESIC (2021)— a muestras representativas de entidades, con análisis de los factores organizacionales y contextuales que explican el nivel alcanzado.
- b) Investigación cuantitativa sobre la relación entre el nivel de implementación de la MECIP:2015 y los indicadores de desempeño institucional disponibles en datos abiertos —eficiencia presupuestaria, tasa de ejecución de contratos (DNCP), índice de transparencia activa (SENATICS)—, mediante diseños cuasiexperimentales o series de tiempo interrumpidas.
- c) Estudios cualitativos y etnográficos sobre los factores organizacionales que facilitan o bloquean la GPP efectiva en entidades públicas paraguayas, con especial atención a las capacidades técnicas de las unidades de control interno, el liderazgo de la Máxima Autoridad Institucional y la cultura de gestión predominante.
- d) Investigación sobre la arquitectura de interoperabilidad entre los mapas de procesos MECIP, los flujos digitalizados de SENATICS y el sistema de gestión por resultados del MEF, con el objetivo de identificar modelos de integración que potencien la coherencia del sistema de gestión pública.
- e) Evaluación comparada entre Paraguay y referentes regionales —Colombia (MIPG), Uruguay (Marco AGESIC), Chile (PMG)— en términos de nivel de madurez GPP, metodologías de implementación y factores de éxito, con el propósito de identificar lecciones transferibles y adaptar buenas prácticas al contexto local.
- f) Análisis del impacto de las fusiones institucionales del Gobierno 2023–2028 —MEF y DNIT— sobre los sistemas de gestión por procesos preexistentes en las entidades involucradas, con foco en los desafíos de armonización de mapas de procesos, culturas organizacionales e indicadores de desempeño.

5. CONCLUSIONES

El recorrido analítico realizado en este artículo permite afirmar que la gestión por procesos ocupa hoy un lugar central y consolidado en la literatura sobre modernización del Estado, con un acervo teórico y empírico que abarca desde los fundamentos normativos de la ISO 9001 y el marco COSO hasta los desarrollos más recientes del BPM en la era digital. Su aplicación en

el sector público latinoamericano reporta resultados favorables cuando se cumplen condiciones habilitantes precisas: capacidad técnica instalada, liderazgo institucional sostenido, integración con sistemas de presupuesto por resultados y acceso a datos para el monitoreo continuo.

Desde esa perspectiva, Paraguay exhibe una ventaja normativa que la región no ha reconocido suficientemente. El MECIP de 2008, la Norma MECIP:2015 y la Matriz de Evaluación de Niveles de Madurez de 2019 conforman un sistema de gestión institucional que integra GPP y control interno con un nivel de articulación comparable al de los marcos más avanzados del continente. La compatibilidad declarada con la ISO 9001:2015, la obligatoriedad de cumplimiento para todo el sector público central y el respaldo de un órgano constitucional de control —la CGR— son activos institucionales de primer orden. El ecosistema de datos abiertos de la CGR, el MEF/SIOPE, la DNCP y la SENATICs agrega una capa adicional de potencial analítico que la investigación académica aún no ha explotado de manera sistemática.

Sin embargo, los datos disponibles trazan un panorama preocupante: en 2019, el 72% de las instituciones operaba en nivel Deficiente; en 2023, solo el 42% de las entidades que presentaron autoevaluación había completado el ciclo GPP completo. La brecha entre el diseño normativo y la implementación efectiva es significativa, persistente y carece de explicación científica rigurosa. Ese es el vacío que este artículo busca señalar con precisión y motivar a llenar. No se trata de ofrecer respuestas definitivas, sino de construir un mapa del conocimiento suficientemente preciso como para guiar las investigaciones futuras hacia las preguntas más relevantes y los métodos más apropiados.

La agenda propuesta identifica seis líneas de trabajo de alta prioridad. Su concreción exige la colaboración entre académicos, instituciones públicas y organismos de control, así como el aprovechamiento riguroso de los datos abiertos del Estado. En esa articulación reside una de las oportunidades más prometedoras para que la investigación científica contribuya a mejorar el funcionamiento real de la administración pública paraguaya del siglo XXI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Administración General de Servicios Electrónicos del Gobierno y la Sociedad de la Información [AGESIC]. (2021). Marco de madurez de gestión por procesos de la administración pública uruguaya. AGESIC. <https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/7842/1/marco-madurez-gestion-procesos.pdf>

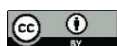
- Arena, M., & Azzone, G. (2009). Identifying organizational drivers of internal audit effectiveness. *International Journal of Auditing*, 13(1), 43–60. <https://doi.org/10.1111/j.1099-1123.2008.00392.x>
- Beed, J., Marma, S., Velazquez, A., Chaparro, R., Maldonado, P., Ospina, L., Ángel, Y., Navas, E., Pérez, T., Jaramillo, J., Herrera, W., & Rubinsztein, G. (2008). Modelo estándar de control interno para instituciones públicas del Paraguay — MECIP. USAID.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517–538. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x>
- Chinosi, M., & Trombetta, A. (2012). BPMN: An introduction to the standard. *Computer Standards & Interfaces*, 34(1), 124–134. <https://doi.org/10.1016/j.csi.2011.06.002>
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO]. (2013). Internal control — Integrated framework. COSO. <https://www.coso.org/Pages/ic.aspx>
- Contraloría General de la República [CGR]. (2008). Modelo estándar de control interno para instituciones públicas del Paraguay (Resolución N.º 425/2008). CGR.
- Contraloría General de la República [CGR]. (2019). Informe de evaluación de la efectividad del sistema de control interno MECIP:2015. CGR.
- Contraloría General de la República [CGR]. (2024). Portal de datos abiertos — Informes de autoevaluación del sistema de control interno 2023. <https://www.contraloria.gov.py/datos-abiertos>
- Crosby, P. B. (1979). *Quality is free: The art of making quality certain*. McGraw-Hill.
- Davenport, T. H. (1993). *Process innovation: Reengineering work through information technology*. Harvard Business School Press.
- Deming, W. E. (1986). *Out of the crisis*. MIT Press.
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2019). Guía para la gestión de procesos — Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG. DAFP. <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2022). Actualización del Modelo Integrado de Planeación y Gestión — Versión 3. DAFP.
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas [DNCP]. (2024). Estadísticas de contrataciones públicas 2023 (datos abiertos). <https://www.contrataciones.gov.py/datos-abiertos>

- Dirección de Presupuestos [DIPRES]. (2023). Informe de evaluación del Programa de Mejoramiento de la Gestión 2022. Ministerio de Hacienda de Chile.
- División de Modernización del Estado. (2019). Balance gestión integral 2019: Estado de avance de la modernización del Estado chileno. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2018). *Fundamentals of business process management* (2.^a ed.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-56509-4>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead — Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- 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>
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Brookings Institution Press.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. BID. <https://doi.org/10.18235/0010040>
- Governo Federal Brasileiro. (2022). *Guia de gestão de processos de governo*. Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. <https://www.gov.br/gestao>
- Hammer, M. (2015). What is business process management? En J. vom Brocke & M. Rosemann (Eds.), *Handbook on business process management 1* (pp. 3–16). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-45100-3>
- Hammer, M., & Champy, J. (1993). *Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution*. HarperBusiness.
- Harrington, H. J. (1991). *Business process improvement: The breakthrough strategy for total quality, productivity, and competitiveness*. McGraw-Hill.
- 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>
- Hoyle, D. (2001). *ISO 9000 quality systems handbook* (4.^a ed.). Butterworth-Heinemann.
- 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* (pp. 9–60). BID. <https://doi.org/10.18235/0000070>

- International Organization for Standardization [ISO]. (2015a). ISO 9001:2015 — Sistemas de gestión de la calidad — Requisitos. ISO.
- International Organization for Standardization [ISO]. (2015b). ISO 9000:2015 — Sistemas de gestión de la calidad — Fundamentos y vocabulario. ISO.
- Juran, J. M. (1988). *Juran on planning for quality*. Free Press.
- Kaufman, E. (2014). Política de modernización de la administración pública en Argentina. En E. Kaufman (Comp.), *Políticas públicas y tecnologías* (pp. 35–68). La Crujía.
- Kaufman, E., & Sanginés, M. (Eds.). (2014). *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. BID. <https://doi.org/10.18235/0010040>
- Kickert, W. (2014). Specificity of change management in public organizations. *American Review of Public Administration*, 44(6), 693–717. <https://doi.org/10.1177/0275074013483871>
- López Jiménez, E. (2020). El camino de la gestión por procesos a través del MECIP en las instituciones públicas del Paraguay. *Revista Científica VIACONCIENCIA*, 1(1).
- Mendling, J., Dumas, M., La Rosa, M., & Reijers, H. A. (2012). Why do processes have too many variants? *Proceedings of the Business Process Management (BPM 2012)*, 88–104. https://doi.org/10.1007/978-3-642-32885-5_7
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101–385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2024). Sistema de información de las organizaciones del Estado (SIOPE) — Datos abiertos 2024. <https://www.mef.gov.py/siope>
- Moriya, E., Fernández, G., Santacruz, R., Franco, C., Oviedo, G., Benítez, M. del C., Núñez, M. G., Bazzano, L., Szlaifsztein, F., Pastore, C., & Del Puerto, A. (2015). *Normas de requisitos mínimos para sistema de control interno — MECIP:2015*. CGR–USAID–CEAMSO.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OCDE]. (2020). *Digital government in Chile: Improving public service design and delivery*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b94582e3-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OCDE]. (2022). *Compras públicas en Paraguay: Implementación del Programa MAPS*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/fe3fce21-es>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

- 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.
- Paape, L., & Speklé, R. F. (2012). The adoption and design of enterprise risk management practices: An empirical study. *European Accounting Review*, 21(3), 533–564.
<https://doi.org/10.1080/09638180.2012.661937>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis* (3.^a ed.). Oxford University Press.
- Psomas, E., & Antony, J. (2017). Research gaps in ISO 9001 certification research: A systematic literature review. *The TQM Journal*, 29(5), 614–638. <https://doi.org/10.1108/TQM-10-2016-0082>
- Radnor, Z., & Walley, P. (2008). Learning to walk before we try to run: Adapting Lean for the public sector. *Public Money & Management*, 28(1), 13–20. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2008.00613.x>
- Ramírez Alujas, Á. (2011). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 50, 5–50.
- Resolución CGR N.º 147/19. (2019). Matriz de evaluación por niveles de madurez del Sistema de Control Interno. Contraloría General de la República del Paraguay.
- Rodríguez Albor, G., Álvarez Orozco, M., & Paba Medina, C. (2017). Eficacia del Modelo Integrado de Planeación y Gestión: Evidencia empírica en el sector salud colombiano. *Gaceta Sanitaria*, 31(4), 296–302. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2016.12.006>
- Rosemann, M., & vom Brocke, J. (2015). The six core elements of business process management. En J. vom Brocke & M. Rosemann (Eds.), *Handbook on business process management 1* (pp. 105–122). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-45100-3>
- Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación [SENATICs]. (2023). Plan de transformación digital del Estado paraguayo 2023–2025. <https://www.senatics.gov.py/plan-transformacion-digital>
- Taylor, F. W. (1911). *The principles of scientific management*. Harper & Brothers.
- Trkman, P. (2010). The critical success factors of business process management. *International Journal of Information Management*, 30(2), 125–134. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2009.07.003>

- Valdés-Rodríguez, C., Vergara, M., & Jiménez, P. (2016). Evaluación de la política de modernización del Estado: Impacto del Programa de Mejoramiento de la Gestión en el desempeño institucional chileno. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3–45.
- van der Aalst, W. M. P. (2016). *Process mining: Data science in action* (2.^a ed.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-49851-4>
- van der Aalst, W. M. P., Bichler, M., & Heinzl, A. (2018). Robotic process automation. *Business & Information Systems Engineering*, 60(4), 269–272. <https://doi.org/10.1007/s12599-018-0542-4>
- vom Brocke, J., Schmiedel, T., Recker, J., Trkman, P., Mertens, W., & Viaene, S. (2014). Ten principles of good business process management. *Business Process Management Journal*, 20(4), 530–548. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-06-2013-0074>
- vom Brocke, J., Zelt, S., & Schmiedel, T. (2021). On the role of context in business process management. *International Journal of Information Management*, 36(3), 486–495. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2015.10.002>
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector: Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596–615. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>
- Womack, J. P., & Jones, D. T. (2003). *Lean thinking: Banish waste and create wealth in your corporation* (2.^a ed.). Free Press.



© 2026 Edgar López Jiménez. Publicado en VIACONCIENCIA bajo licencia Creative Commons CC BY-NC 4.0

Instituto Superior de Educación Vía Pro Desarrollo | revista@viaprodesarrollo.edu.py | www.viaprodesarrollo.edu.py