

ARTÍCULO ORIGINAL

Déficits institucionales y democratización local: Análisis de una municipalidad del departamento de Itapúa

Institutional deficits and local democratization: Analysis of a municipality in the department of Itapúa

Magdalena Soledad Obregón¹ 

¹ Universidad Autónoma de Encarnación, Encarnación, Paraguay.

Correspondencia: magdalena_maso@hotmail.com

Resumen

Las instituciones públicas locales en Paraguay enfrentan el reto de consolidar una gestión eficiente y transparente en un contexto de democratización y modernización estatal incompleta. Este estudio de caso en una municipalidad del departamento de Itapúa, con un enfoque cuantitativo descriptivo, analiza las debilidades institucionales que perpetúan prácticas informales y la falta de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas. Los resultados muestran ausencia de supervisión clara, normativas obsoletas y un desajuste entre marcos formales y prácticas reales, reflejando patrones culturales y estructurales que dificultan la racionalización burocrática y el desarrollo de accountability horizontal. La investigación revela que la municipalidad estudiada obtuvo calificaciones de cero puntos en todos los subcomponentes evaluados (Autoevaluación, Evaluación Independiente y Planes de Mejoramiento), evidenciando una estructura institucional inadecuada que requiere reformas integrales para fortalecer la gobernanza democrática local.

Palabras clave: déficit institucional, prácticas informales, accountability, municipalidad, modernización estatal.

Recibido: 9/07/2025 Aceptado: 18/07/2025.
Doi: <https://doi.org/10.54549/cs.2025.5.5616>



Acceso abierto.
Licencia CC BY.

Abstract

Local public institutions in Paraguay face the challenge of consolidating efficient and transparent management in a context of incomplete democratization and state modernization. This case study, conducted in a municipality in the department of Itapúa, uses a descriptive quantitative approach to analyze the institutional weaknesses that perpetuate informal practices and the lack of effective control and accountability mechanisms. The research reveals that Municipality X obtained scores of zero points in all evaluated subcomponents (Self-evaluation, Independent Evaluation, and Improvement Plans), evidencing an inadequate institutional structure that requires comprehensive reforms to strengthen local democratic governance.

Keywords: institutional deficit, informal practices, accountability, municipality, state modernization.

Introducción

La consolidación de instituciones democráticas efectivas a nivel local constituye uno de los desafíos más complejos que enfrentan los países latinoamericanos en sus procesos de modernización estatal. En Paraguay, los procesos de democratización iniciados en 1989 establecieron marcos constitucionales y normativos que reconocen principios fundamentales de transparencia y control democrático, sin embargo, la implementación efectiva de estos principios enfrenta obstáculos estructurales que limitan la consolidación de una gestión pública moderna y legítima.

Los municipios paraguayos enfrentan desafíos particulares para desarrollar capacidades institucionales efectivas, manifestándose en limitaciones de recursos técnicos y humanos, sistemas de planificación estratégica incipientes y mecanismos de control interno débiles. Esta realidad sugiere que muchos municipios del interior operan principalmente a través de prácticas informales que dependen de decisiones discrecionales de las autoridades locales, reflejando patrones organizacionales que contrastan con los principios de modernización administrativa establecidos en los marcos normativos nacionales.

Desde una perspectiva teórica, esta problemática puede comprenderse a través del marco neo-institucionalista desarrollado por North (1990), quien distingue entre instituciones formales e informales y señala que la efectividad de las primeras depende de su coherencia con las segundas. Según North, las instituciones constituyen las reglas del juego en una sociedad, incluyendo tanto las limitaciones formales como las informales. Cuando existe una brecha significativa entre ambas, los actores tienden a privilegiar las instituciones

informales, generando dinámicas de cumplimiento formal que coexisten con el mantenimiento de prácticas tradicionales.

Helmke y Levitsky (2004) han desarrollado una tipología que distingue cuatro tipos de instituciones informales según su relación con las formales: complementarias, acomodaticias, competitivas y substitutivas. Según estos autores, las instituciones informales competitivas “crean incentivos para comportamientos que contradicen el espíritu, aunque no necesariamente la letra, de las reglas formales” y pueden debilitar la efectividad de los marcos normativos modernos. Esta perspectiva teórica es particularmente relevante para comprender los desafíos de modernización administrativa en contextos de democratización reciente.

La teoría de la racionalización burocrática desarrollada por Weber (1979) constituye un referente fundamental para comprender los procesos de modernización administrativa. Weber identifica la burocracia racional-legal como una forma específica de organización caracterizada por la división del trabajo basada en competencias técnicas, la jerarquía claramente definida, la aplicación de reglas impersonales, la documentación escrita de las decisiones y la separación entre la función y la persona que la desempeña.

El accountability democrático emerge como elemento crucial en este análisis. O'Donnell (1998) distingue entre accountability vertical, que refiere a la capacidad de los ciudadanos para evaluar y sancionar el desempeño de sus representantes, y accountability horizontal, que involucra el control recíproco entre organismos estatales con autoridad legal para supervisar, controlar y sancionar actos ilícitos de otros organismos estatales. Este último es particularmente relevante para el control interno institucional a nivel municipal.

Schedler (1999) complementa esta perspectiva identificando tres dimensiones interdependientes del accountability: información (obligación de transparentar las decisiones y acciones), justificación (obligación de explicar y fundamentar las decisiones) y sanción (posibilidad de imponer consecuencias por mal desempeño). El desarrollo conjunto de estas dimensiones es necesario para la consolidación de sistemas efectivos de rendición de cuentas que fortalezcan la legitimidad democrática.

La legitimidad política constituye un elemento fundamental para la estabilidad y efectividad de los sistemas democráticos. Según Easton (1975), la legitimidad refiere al grado en que la población acepta la autoridad del sistema político y considera apropiados sus procedimientos y decisiones. En las democracias contemporáneas, la autoridad racional-legal se ha convertido en la base dominante de legitimidad, pero enfrenta vulnerabilidades específicas:

la corrupción, la desigualdad, o el fracaso en mantener la ley de manera consistente pueden erosionar la confianza en las instituciones democráticas (Sociology Institute, 2022). Putnam (1993) ha desarrollado el concepto de “capital social institucional” para referirse a la confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones públicas, señalando que este capital social es tanto un producto como una condición de la buena gobernanza.

A pesar de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay (MECIP) en 2015 (Contraloría General de la República, 2015), diseñado para modernizar la gestión pública y fortalecer los mecanismos de control, la adopción del modelo ha sido gradual y heterogénea entre las diferentes municipalidades del país. Esta situación evidencia la persistencia de brechas significativas entre las normativas establecidas y las prácticas institucionales reales, reflejando dinámicas socio-institucionales complejas que requieren análisis empírico detallado.

Esta investigación analiza los factores socio-institucionales que explican la persistencia de prácticas informales en la gestión municipal y su impacto en la legitimidad democrática local, mediante un estudio de caso exploratorio en una municipalidad del departamento de Itapúa. La pregunta central que orienta el estudio es: ¿Qué factores socio-institucionales explican la persistencia de prácticas informales en la gestión municipal y cómo esto afecta la legitimidad democrática local? A través de un enfoque cuantitativo descriptivo que evalúa el sistema de control interno utilizando los estándares del MECIP, se busca proporcionar evidencia empírica sobre los desafíos de institucionalización en municipios paraguayos y sus implicaciones para la consolidación democrática a nivel local.

Metodología

Esta investigación adopta un diseño de estudio de caso único exploratorio con enfoque cuantitativo-descriptivo, siguiendo los lineamientos metodológicos establecidos por Yin (2018) para el análisis institucional en profundidad. La elección de esta estrategia se fundamenta en su idoneidad para responder preguntas del tipo “cómo” y “por qué” en relación con fenómenos contemporáneos complejos sobre los cuales el investigador tiene limitado control (Yin, 2018).

El caso seleccionado corresponde a una municipalidad del Departamento de Itapúa, elegida por su representatividad tipológica de municipios paraguayos de tamaño medio. Con aproximadamente 15,000 habitantes y 84 funcionarios distribuidos en áreas funcionales típicas, presenta características institucionales representativas que permiten la transferibilidad analítica de los hallazgos a contextos similares.

Se implementó un muestreo intencional de informantes clave, técnica apropiada para estudios exploratorios que buscan comprender dinámicas institucionales complejas (Patton, 2015). Los tres participantes fueron seleccionados estratégicamente: un funcionario con perspectiva ejecutiva global), un funcionario que ejerce el control político y accountability horizontal y un funcionario con conocimiento técnico especializado en MECIP. Esta configuración triangulada asegura una comprensión integral del fenómeno, donde la profundidad y calidad de información prevalece sobre la representatividad estadística (Stake, 2005).

La validez metodológica se sustenta en el principio de saturación teórica desarrollado por Glaser y Strauss (1967), considerando que estos actores concentran la totalidad de información relevante sobre el sistema de control interno municipal.

El instrumento consistió en un cuestionario estructurado de 30 ítems basado en estándares del MECIP, distribuidos en tres subcomponentes: Autoevaluación (8 preguntas), Evaluación Independiente (7 preguntas) y Planes de Mejoramiento (15 preguntas). La validez del instrumento está respaldada por su origen institucional oficial (Contraloría General de la República, 2008) y su utilización sistemática para evaluar instituciones públicas paraguayas.

Se aplicó una escala Likert de 5 puntos (1=No se cumple; 5=Se cumple plenamente) que permite capturar gradaciones en el desarrollo institucional. Los puntajes fueron clasificados según criterios MECIP: Inadecuado (0.0-2.0), Deficiente (2.1-3.0), Satisfactorio (3.1-4.0), Adecuado (4.1-5.0).

El análisis combinó estadística descriptiva para determinar promedios por subcomponente con interpretación sociológica desde las perspectivas teóricas adoptadas. Todo el proceso se desarrolló conforme a principios éticos, garantizando confidencialidad y uso exclusivamente académico de los datos.

La investigación se desarrolló conforme a principios éticos de respeto, confidencialidad y consentimiento informado, garantizando la privacidad de los funcionarios participantes y el uso exclusivo de los datos con fines académicos. Se informó previamente sobre los objetivos del estudio y el carácter voluntario de la participación asegurando el resguardo responsable de la información y su eliminación al concluir la tesis.

Resultados

A continuación se presentan los hallazgos principales derivados de la evaluación integral del sistema de control interno de una municipalidad del departamento de Itapúa, aplicando la metodología MECIP. Los resultados se organizan en

tres secciones complementarias: primero, se expone el diagnóstico general que caracteriza el estado actual del sistema; segundo, se desarrolla un análisis detallado de cada subcomponente evaluado (autoevaluación, evaluación independiente y planes de mejoramiento); y finalmente, se identifican los factores socio-institucionales que explican las dinámicas observadas.

Los resultados de la evaluación revelan un escenario institucional crítico que requiere ser presentado sistemáticamente para comprender su verdadera magnitud. A continuación, se presenta una síntesis visual del estado general de la institución que contextualiza los hallazgos posteriores.

Tabla 1. Indicadores Clave de la Evaluación MECIP

Indicador Clave	Valor	Descripción
Puntaje Total MECIP	0/150	Ausencia total de mecanismos de control interno
Porcentaje de Cumplimiento	0%	Sin implementación de estándares MECIP
Subcomponentes Inadecuados	3/3	Todos los componentes en nivel crítico
Nivel de Institucionalización	CRÍTICO	Institucionalización incipiente
Brecha Mínima Requerida	2.1	Puntos para alcanzar nivel “Deficiente”
Funcionarios Evaluados	3/84	Muestra representativa de la institución

Fuente: Elaboración propia basada en evaluación MECIP.

Esta representación sintética presentada en la Tabla 1 ubica a la municipalidad en el nivel más crítico de la escala MECIP, evidenciando la urgencia de implementar reformas estructurales para avanzar hacia niveles mínimos de institucionalización administrativa.

A partir de este panorama general, se procede al análisis específico de cada componente del sistema de control interno evaluado.

Diagnóstico General del Sistema de Control Interno

La evaluación integral del sistema de control interno de una municipalidad del departamento de Itapúa reveló deficiencias críticas y sistemáticas en todos los componentes analizados. Esta evaluación evidenció una ausencia casi total de los mecanismos básicos de supervisión y control establecidos en el MECIP, configurando un escenario institucional caracterizado como de “institucionalización incipiente”.

Como resultado de esta evaluación, el puntaje general obtenido fue de cero puntos en los tres subcomponentes evaluados, ubicando a la municipalidad en la categoría más baja de la escala MECIP. Este resultado alarmante indica que la institución carece de elementos fundamentales necesarios para asegurar un control interno efectivo y representa un llamado urgente a la implementación de reformas estructurales.

Los hallazgos obtenidos requieren una representación sistemática que permita dimensionar con claridad la magnitud de las deficiencias identificadas en el sistema de control interno. A continuación en la Tabla 2, se presenta una tabla que sintetiza los resultados por subcomponente y evidencia la brecha existente entre el estado actual y los estándares establecidos por el MECIP.

Tabla 2. Resumen Ejecutivo de Resultados por Subcomponente

Subcomponen- te	Puntaje Obtenido	Puntaje Máximo	% Cum- plimien- to	N.º Preguntas	Interpre- tación MECIP
Autoevaluación	0	40	0%	8	Inadecua- do
Evaluación Inde- pendiente	0	35	0%	7	Inadecua- do
Planes de Mejora- miento	0	75	0%	15	Inadecua- do
Total general	0	150	0%	30	Inade- cuado

Fuente: Elaboración propia basada en evaluación MECIP.

La Tabla 2 evidencia de manera contundente la ausencia total de mecanismos de control interno en los tres subcomponentes evaluados. La diferencia entre los puntajes obtenidos (0 puntos) y los puntajes máximos posibles (150 puntos) revela una brecha institucional crítica que compromete la capacidad de la municipalidad para ejercer una gestión eficiente y transparente. Esta visualización refuerza los hallazgos del análisis cualitativo, confirmando que la institución se encuentra en el nivel más bajo de la escala MECIP.

Establecido el panorama cuantitativo general, el análisis se enfoca en el examen cualitativo de cada subcomponente para comprender las dimensiones específicas de estas deficiencias.

Análisis Detallado por Subcomponente

Tras el diagnóstico general, se procedió a examinar cada subcomponente del sistema de control interno, revelando patrones preocupantes de deficiencia institucional en todas las áreas evaluadas.

Subcomponente Autoevaluación

La calificación total de cero puntos en este subcomponente refleja la ausencia completa de mecanismos básicos de supervisión interna. Entre las principales deficiencias identificadas se encuentran la inexistencia de planes institucionales coherentes, la falta de objetivos claros y medibles, y la vigencia de un manual de funciones desactualizado desde 2014.

Adicionalmente, la evaluación reveló que no existen políticas estructuradas de recursos humanos, manuales de procedimientos operativos ni sistemas de monitoreo de resultados. Esta carencia fundamental compromete gravemente la capacidad de la institución para realizar una supervisión efectiva de sus propias operaciones.

Subcomponente Evaluación Independiente

Este subcomponente también obtuvo una calificación de cero puntos, evidenciando que la institución carece completamente de mecanismos externos de control y supervisión. La ausencia de estos elementos externos representa una vulnerabilidad crítica en el sistema de control interno.

La municipalidad no cuenta con un departamento de auditoría interna funcional, carece de evaluaciones periódicas realizadas por instancias externas competentes, no dispone de normativas internas específicas para el control, ni tiene perfiles de cargos claramente definidos. Esta situación impide cualquier forma de verificación independiente de los procesos institucionales.

Subcomponente Planes de Mejoramiento

Igualmente calificado con cero puntos, este subcomponente evidencia la ausencia total de políticas y acciones sistemáticas orientadas a la mejora continua institucional. La falta de una cultura de mejoramiento continuo representa un obstáculo fundamental para el desarrollo organizacional.

No existen estrategias formales para mejorar el funcionamiento institucional, acciones específicas para optimizar las diferentes áreas departamentales, ni mecanismos establecidos para el desarrollo profesional individual de los funcionarios. Esta carencia impide que la organización evolucione y se adapte a los desafíos contemporáneos de la gestión pública.

Para complementar el análisis individual de cada subcomponente, en la Tabla 3 se presenta una visualización detallada que permite apreciar tanto la distribución específica de las deficiencias como la posición institucional en el contexto de los estándares MECIP.

Tabla 3. Análisis Detallado por Estándares y Subcomponentes

Subcompo-nente	Están-dar Especí-fico	Puntaje Obtenido	Puntaje Máximo	% Cum-plimiento	Interpre-tación
Autoevaluación	Autoeva-luación del Control	0	20	0%	Inadecua-do
	Autoeva-luación de Gestión	0	20	0%	Inadecua-do
Evaluación in-dependiente	Evaluación Sistema Control Interno	0	17.5	0%	Inadecua-do
	Auditoría Interna	0	17.5	0%	Inadecua-do
Planes de mejo-ramiento	Plan Mejo-ramiento Institucio-nal	0	25	0%	Inadecua-do
	Plan Mejo-ramiento Funcional	0	25	0%	Inadecua-do
	Plan Mejo-ramiento Individual	0	25	0%	Inadecua-do

Fuente: Elaboración propia basada en evaluación MECIP.

Tabla 4. Posición en la escala de institucionalización MECIP

Nivel de Institucionalización	Rango de Pun-taje	Descripción	Estado Munici-palidad
Crítico/inadecuado	0.0 - 2.0	Instituciona-lización incipi-ente	Posición actual
Deficiente	2.1 - 3.0	Institucionali-zación básica	Meta a corto plazo
Satisfactorio	3.1 - 4.0	Instituciona-lización inter-media	Meta a mediano plazo
Adecuado	4.1 - 5.0	Instituciona-lización avan-zada	Meta a largo plazo

Fuente: Elaboración propia basada en evaluación MECIP.

El análisis detallado por estándares confirma que todas las dimensiones evaluadas registran valores nulos, evidenciando una configuración institucional caracterizada por la ausencia de elementos básicos necesarios para una gestión pública moderna (Tabla 4). La ubicación en el nivel “crítico” de la escala MECIP simboliza la ausencia de racionalización burocrática y la prevalencia de prácticas informales que limitan el desarrollo institucional, reforzando la caracterización sociológica de “institucionalización incipiente” identificada en este estudio.

Factores socio-institucionales identificados

Complementando el análisis técnico de los subcomponentes, el estudio permitió identificar varios factores estructurales que explican la persistencia y consolidación de estas dinámicas deficientes en el sistema de control interno.

En primer lugar, se observa la prevalencia de relaciones personales sobre procedimientos formales, lo que genera un ambiente de discrecionalidad que erosiona la institucionalidad. Paralelamente, existe una cultura organizacional eminentemente reactiva que privilegia las respuestas inmediatas sobre la planificación estratégica a largo plazo.

Asimismo, se identificó una débil profesionalización de la función pública, caracterizada por la ausencia de criterios técnicos en los procesos de selección y promoción del personal. Finalmente, la limitada accountability interna facilita un nivel de discrecionalidad excesiva que compromete la transparencia y eficiencia de la gestión municipal.

Estos factores, actuando de manera sistémica e interrelacionada, han contribuido a crear y mantener el estado crítico del sistema de control interno identificado en esta evaluación.

La identificación de factores socio-institucionales permite comprender las causas estructurales, pero requiere complementarse con una cuantificación precisa de las brechas existentes entre el estado actual y los diferentes niveles de cumplimiento requeridos para la modernización institucional.

Tabla 5. Brecha entre Estado Actual y Estándares MECIP por Nivel de Cumplimiento

Subcomponente	Estado Actual	Meta Deficiente (2.1)	Meta Satisfactoria (3.1)	Meta Adecuada (4.1)	Brecha Mínima
Autoevaluación	0.0	2.1	3.1	4.1	2.1 puntos
Evaluación Independiente	0.0	2.1	3.1	4.1	2.1 puntos
Planes de Mejoramiento	0.0	2.1	3.1	4.1	2.1 puntos
PROMEDIO GENERAL	0.0	2.1	3.1	4.1	2.1 puntos

Fuente: Elaboración propia basada en evaluación MECIP.

Esta cuantificación presentada en la Tabla 5 evidencia que la municipalidad requiere un incremento mínimo de 2.1 puntos en todos los subcomponentes para alcanzar siquiera el nivel “deficiente” de institucionalización. La magnitud uniforme de estas brechas refleja la naturaleza sistemática de las deficiencias identificadas y confirma que los factores socio-institucionales analizados actúan de manera interrelacionada, generando un patrón estructural de institucionalización débil que trasciende las dimensiones técnicas para configurar un desafío integral de modernización administrativa.

Discusión

Los hallazgos obtenidos en esta investigación revelan un panorama complejo de la realidad institucional municipal paraguaya que demanda un análisis multidimensional. Los resultados cuantitativos, caracterizados por la ausencia de puntajes positivos en los indicadores de institucionalización, no constituyen meramente un déficit técnico-administrativo, sino que reflejan dinámicas sociológicas e institucionales profundas que requieren interpretación desde marcos teóricos que permitan comprender tanto las causas estructurales como las implicaciones para los procesos de modernización estatal. Esta discusión se estructura en dos ejes analíticos complementarios: primero, una interpretación sociológica que sitúa los hallazgos en el contexto de las teorías institucionales y de modernización burocrática; y segundo, un análisis de las implicaciones para los procesos de transformación del Estado paraguayo a nivel local.

Los resultados proporcionan evidencia empírica significativa sobre las dinámicas de institucionalización municipal paraguaya, revelando patrones

que trascienden las dimensiones técnicas para configurar un cuadro complejo de factores socio-institucionales. La obtención de puntajes de cero en todos los subcomponentes evidencia la persistencia de formas organizacionales que privilegian relaciones informales sobre procedimientos estandarizados, confirmando la hipótesis teórica de North (1990) sobre la tensión entre instituciones formales e informales en contextos de cambio institucional.

La municipalidad opera bajo marcos normativos formales modernos, pero su funcionamiento real se rige por instituciones informales que reflejan patrones culturales más profundos. Esta situación genera lo que Helmke y Levitsky (2004) denominan instituciones informales “competitivas”, que entran en conflicto con las reglas formales y las debilitan.

Desde la perspectiva weberiana, los resultados evidencian un significativo déficit en la racionalización burocrática. Los elementos fundamentales identificados por Weber (1979) –división técnica del trabajo, jerarquía clara, reglas impersonales– están ausentes o débilmente desarrollados. Esta situación refleja la “administración prismática”, caracterizada por la coexistencia de elementos modernos y tradicionales que genera formas híbridas con limitada efectividad.

Los hallazgos revelan debilidad estructural en los mecanismos de accountability horizontal (O'Donnell, 1998), evidenciando que la municipalidad carece de “controles y equilibrios” necesarios para asegurar cumplimiento normativo y responsabilidad gestión. Esta deficiencia tiene consecuencias directas para la legitimidad democrática local, pues siguiendo a Easton (1975), la legitimidad en contextos democráticos modernos se basa en la percepción ciudadana de que las instituciones operan de manera justa, eficiente y transparente.

Los resultados evidencian un proceso de “modernización incompleta” del Estado paraguayo a nivel local, concepto que remite a la persistencia de estructuras tradicionales dentro de marcos formalmente modernos (Ortiz, 2000). Mientras que el marco constitucional y legal adoptado después de 1989 incorporó principios modernos de gestión pública, transparencia y control democrático, la implementación efectiva enfrenta obstáculos estructurales relacionados con capacidades institucionales limitadas, recursos insuficientes y la persistencia de patrones culturales tradicionales (Repetto, 2004).

Esta modernización incompleta refleja dinámicas sociológicas complejas donde los procesos de democratización formal coexisten con la persistencia de estructuras informales de poder y autoridad. Las reformas económicas de la década de 1980 provocaron una contracción del sector público. Esto ha permitido que poderosas élites privadas, con una influencia económica

significativa, dirijan informalmente las decisiones políticas y, en esencia, se apoderen del Estado. (PNUD, 2004). La brecha entre marcos normativos nacionales y capacidades locales constituye un desafío estructural que requiere enfoques integrados considerando dimensiones técnicas, políticas y culturales (Murillo et al., 2006; Sanguinetti et al., 2015).

Los hallazgos sugieren que las estrategias de reforma deben considerar no solo las dimensiones técnicas de la modernización institucional, sino también los factores culturales y políticos que condicionan la efectividad de estas reformas. La adopción de herramientas de gestión adaptativa y flexibilidad gerencial y administrativa para la innovación, el aprendizaje y el ajuste continuo del Estado en América Latina emerge como elemento clave para abordar la complejidad de los procesos de modernización estatal (Mosqueira y Alessandro, 2023). La necesidad de desarrollar enfoques diferenciados que consideren las capacidades específicas de cada municipio emerge como recomendación clave para superar las limitaciones de enfoques uniformes de reforma.

Conclusiones

Esta investigación ha demostrado que la evaluación de capacidades institucionales mediante el instrumento MECIP constituye una herramienta valiosa para diagnosticar las limitaciones estructurales de la gestión municipal paraguaya. El caso analizado en una municipalidad del Departamento de Itapúa proporciona evidencia empírica sistemática sobre los desafíos que enfrentan los gobiernos locales para desarrollar sistemas efectivos de control interno y supervisión.

El principal aporte de este estudio radica en documentar, mediante un instrumento estandarizado, la magnitud de las deficiencias institucionales municipales y su articulación con procesos sociológicos más amplios de construcción democrática. Los resultados trascienden el diagnóstico técnico para evidenciar cómo las limitaciones administrativas locales reflejan dinámicas estructurales del proceso de democratización paraguayo.

La metodología empleada ha demostrado su utilidad para generar evidencia sobre fenómenos institucionales complejos. La combinación de evaluación técnica con análisis sociológico permite comprender tanto la dimensión instrumental como la significación sociopolítica de las deficiencias identificadas, contribuyendo al desarrollo de enfoques más integrales para el estudio de la institucionalización municipal.

Entre las limitaciones del estudio se encuentra su carácter de caso único, que restringe la generalización de los hallazgos. Futuras investigaciones

deberían ampliar el análisis comparativo incluyendo municipios de diferentes departamentos y capacidades, así como explorar las variaciones en los procesos de institucionalización según contextos locales específicos.

Para el fortalecimiento institucional municipal se sugiere el diseño de programas diferenciados de capacitación técnica que consideren las particularidades locales, el desarrollo de sistemas de mentoreo entre municipios con diferentes niveles de capacidades, y la implementación gradual de mecanismos de control que respeten las dinámicas locales existentes.

A nivel de política pública, los resultados sugieren la necesidad de revisar los marcos normativos nacionales para asegurar que las exigencias de modernización sean realistas respecto a las capacidades locales efectivas, evitando la imposición de estándares uniformes que no consideren las heterogeneidades municipales.

Este estudio contribuye al conocimiento sobre los procesos de construcción democrática en Paraguay, proporcionando evidencia sobre la compleja articulación entre modernización administrativa y consolidación institucional. Los hallazgos subrayan que el fortalecimiento de la democracia paraguaya requiere atender no solo las dimensiones políticas formales, sino también las capacidades técnicas y administrativas que permiten traducir principios democráticos en gestión efectiva del bien público.

Referencias Bibliográficas

- Contraloría General de la República. (2008). *Manual de auditoría gubernamental del Paraguay (MAGUP)*. <https://www.contraloria.gov.py>
- Contraloría General de la República. (2015). *Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay (MECIP)*. <https://www.contraloria.gov.py>
- Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435-457. <https://doi.org/10.1017/S0007123400008309>
- Glaser, B. G., y Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine.
- Helmke, G., y Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740. <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>

Mosqueira, E., y Alessandro, M. (1 de septiembre de 2023). Capacidades estatales y cambio climático: la gestión pública de problemas complejos. *BID Blog*. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/capacidades-estatales-y-cambio-climatico-la-gestion-publica-de-los-problemas-complejos/>

Murillo, M. V., Schneider, B. R., Iacoviello, M., Scartascini, C., Monaldi, F., Payne, J. M., Martínez-Gallardo, C., Stein, E. H., Echebarría, K., Whitehead, L., Mateo-Berganza Díaz, M. M., Lora, E., Filc, G., Bergara, M., Saiegh, S., Magaldi de Sousa, M., Navarro, J. C., Mercer-Blackman, V., Pereyra, A., ... Clavijo, L. (2011). La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina: Informe 2006. <https://doi.org/10.18235/0012575>

North, D. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Harvard University Press.

O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>

Ortiz, R. (2000). América Latina. De la modernidad incompleta a la modernidad-mundo. *Nueva Sociedad*, (166). <https://nuso.org/articulo/america-latina-de-la-modernidad-incompleta-a-la-modernidad-mundo/m>

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research y evaluation methods: Integrating theory and practice* (4th ed.). Sage Publications.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Aguilar. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/la-democracia-en-america-latina-hacia-una-democracia-de-ciudadanas-y-ciudadanos>

Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina*. <https://doi.org/10.18235/0012049>

- Sanguinetti, P., Brassiolo, P., Ortega, D., Álvarez, F., Quintero, L., Berniell, L., ... y Maris, L. (2015). RED 2015: *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas.* CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/755>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond, y M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers.
- Sociology Institute. (2022, November 8). Understanding the basis of legitimacy in democratic systems. *Sociology Notes by Sociology Institute.* <https://sociology.institute/political-sociology/basis-legitimacy-democratic-systems/>
- Stake, R. E. (2005). Qualitative case studies. En N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (pp. 443-466). Sage Publications.
- Weber, M. (1979). *Economía y sociedad.* Fondo de Cultura Económica.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage Publications.