

ARTÍCULO ORIGINAL

COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA EN ENTIDADES FINANCIERAS PÚBLICAS DEL PARAGUAY

Coordination and Articulation of Decentralized Administrative Management in Public Financial Institutions in Paraguay

DOI: <https://doi.org/10.65740/299nqv86>

Lourdes Magdalena Quintana González

Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Asunción, Paraguay

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-7890-6009>

Autora de correspondencia: lquintana013@gmail.com

Derliz Osmar Cabrera Cabrera

Universidad Columbia del Paraguay, Asunción, Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4027-6925>

dcabrera75@gmail.com

Resumen

La investigación tuvo como objetivo fortalecer la gestión administrativa descentralizada en las entidades financieras del Estado paraguayo, con el propósito de mejorar la eficiencia operativa y la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía. El problema de estudio se centró en la deficiente coordinación y articulación entre los distintos niveles organizacionales, que genera duplicidad de funciones, procesos burocráticos prolongados y limitaciones en la capacidad de respuesta institucional. El estudio se desarrolló en el Banco Nacional de Fomento bajo un enfoque mixto, con diseño no experimental, de corte transversal y alcance descriptivo-propositivo. Se aplicó una encuesta estructurada a una muestra de 124 funcionarios del nivel central, de oficinas regionales y de sucursales, sobre una población de 703, y entrevistas semiestructuradas a directivos seleccionados por muestreo intencional. Los resultados muestran que la percepción sobre los recursos humanos, tecnológicos y de coordinación es heterogénea y moderadamente favorable, con brechas en la articulación entre el nivel central y las dependencias descentralizadas: solo el 20% considera adecuada la coordinación entre niveles y el 23% suficientes las capacidades técnicas de las dependencias. En cambio, el 85% percibe una reducción de los tiempos de respuesta, el 79% una mejora de la calidad del servicio y el 84% una mayor satisfacción de los usuarios, lo que respalda la hipótesis de que la descentralización mejora la eficiencia y la calidad. Se propone un programa de fortalecimiento basado en coordinación uniforme, gobernanza de datos, gestión del conocimiento y control habilitante.

Palabras clave: descentralización administrativa; coordinación interinstitucional; gestión pública; entidades financieras públicas; calidad del servicio.

Abstract

The research aimed to strengthen decentralized administrative management in Paraguayan state financial institutions in order to improve operational efficiency and the quality of services provided to citizens. The problem focused on deficient coordination and articulation among organizational levels, which generates duplication of functions, lengthy bureaucratic processes and limited institutional responsiveness. The study was conducted at the Banco Nacional de Fomento under a mixed approach, with a non-experimental, cross-sectional design and a descriptive-propositional scope. A structured survey was applied to a sample of 124 employees from headquarters, regional offices and branches, out of a population of 703, along with semi-structured interviews with purposively selected directors. Results show that perceptions of human, technological and coordination resources are heterogeneous and moderately favorable, with gaps in articulation between headquarters and decentralized units: only 20% consider coordination between levels adequate and 23% consider the technical capacities of units sufficient. In contrast, 85% perceive shorter response times, 79% improved service quality and 84% greater user satisfaction, supporting the hypothesis that decentralization improves efficiency and quality. A strengthening program based on uniform coordination, data governance, knowledge management and enabling control is proposed.

Keywords: administrative decentralization; interinstitutional coordination; public management; public financial institutions; service quality.

Cómo citar: Quintana González, L. M., & Cabrera Cabrera, D. O. (2026). Coordinación y articulación de la gestión administrativa descentralizada en entidades financieras públicas del Paraguay. *Revista Internacional de Investigación Empresarial*, 3, 173-185. <https://doi.org/10.65740/299nqv86>

Editor responsable: Sergio David González Ayala, Posgrado Columbia, Asunción, Paraguay, rie@posgradocolumbia.edu.py

Derechos de autor: © 2026 Lourdes Magdalena Quintana González y Derliz Osmar Cabrera Cabrera. Los autores conservan los derechos de autor.

Licencia: Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Introducción

La descentralización administrativa se ha consolidado como una de las estrategias más utilizadas para mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta de las organizaciones públicas. Al acercar la toma de decisiones a los lugares donde se prestan los servicios, la descentralización permite aprovechar la información contextual de las unidades territoriales, reducir los tiempos de respuesta y adaptar la oferta de servicios a las necesidades de los usuarios. Sin embargo, sus beneficios no son automáticos: dependen de la calidad de la coordinación entre el nivel central y las dependencias descentralizadas, de las capacidades técnicas y humanas instaladas en cada nivel y de los mecanismos de control que aseguran la integridad sin bloquear la operación. Cuando estos elementos fallan, la descentralización formal puede convivir con una centralización de hecho, en la que las unidades territoriales cuentan con atribuciones en los manuales, pero no con la capacidad real para ejercerlas, lo que genera duplicidades, demoras y costos de coordinación.

En América Latina, los procesos de descentralización han formado parte de las reformas del Estado desde la década de 1980, con el propósito de acercar la gestión pública a la ciudadanía, mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y fortalecer la participación y la rendición de cuentas. Los estudios comparados realizados en la región han mostrado que los resultados de estos procesos han sido desiguales, y que su éxito ha dependido en gran medida de la capacidad de las unidades descentralizadas, de la claridad en la asignación de competencias y de la existencia de mecanismos de coordinación entre niveles. En el ámbito de las organizaciones públicas que prestan servicios en todo el territorio, como los bancos públicos de desarrollo, la descentralización adopta una forma específica: no se trata de transferir competencias a gobiernos subnacionales, sino de distribuir la capacidad de decisión y ejecución entre la casa matriz y la red de sucursales, lo que plantea desafíos de coordinación interna análogos a los de la descentralización territorial del Estado, con el agregado de las exigencias de gestión del riesgo propias de la actividad financiera.

En las entidades financieras del Estado paraguayo, esta problemática adquiere una relevancia particular. El Banco Nacional de Fomento (BNF), creado por el Decreto-Ley N.º 281 de 1961 y regido por su carta orgánica reformada por la Ley N.º 5800/2017, es la principal banca pública de desarrollo del país y cuenta con una amplia red de sucursales y oficinas regionales que atienden a productores, empresas y personas en todo el territorio nacional. Su misión consiste en impulsar el desarrollo económico y social mediante servicios financieros, priorizando proyectos estratégicos, y su visión aspira a un banco seguro, innovador, ágil y eficaz, con servicios accesibles y de calidad. La gestión de esta red implica articular decisiones normativas y de riesgo, que se concentran en el nivel central, con la ejecución operativa, que se distribuye en el territorio, en el marco de la Ley N.º 1535/1999 de Administración Financiera del Estado y de la regulación prudencial del sistema financiero.

El problema de estudio se centró en la deficiente coordinación y articulación entre los distintos niveles organizacionales del BNF, que genera duplicidad de funciones, procesos burocráticos prolongados y limitaciones en la capacidad de respuesta institucional. El objetivo general fue fortalecer la gestión administrativa descentralizada en las entidades financieras del Estado paraguayo para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios prestados. Los objetivos específicos consistieron en describir las características del sistema de gestión administrativa aplicable a estas entidades; indagar sobre las principales deficiencias y desafíos de la gestión descentralizada; averiguar los factores que limitan una coordinación efectiva entre los niveles de gestión; estimar la percepción sobre la eficiencia y la calidad de los servicios; y proponer mecanismos, estrategias o modelos para mejorar la gestión descentralizada. Se planteó como hipótesis que la gestión administrativa descentralizada mejora significativamente la eficiencia y la calidad de los servicios prestados.

Fundamentación Teórica

Descentralización administrativa: promesas y condiciones

La literatura sobre descentralización distingue entre la transferencia de funciones, recursos y autoridad desde el centro hacia unidades territoriales o funcionales, y los efectos que esa transferencia produce en el desempeño. Rondinelli (1981) advirtió, a partir del análisis comparado de experiencias en países en desarrollo, que delegar funciones sin equiparar las capacidades de las unidades receptoras suele derivar en una centralización de hecho, en la que las decisiones se escalan al centro por incertidumbre o por el riesgo percibido. Faguet (2012) mostró que los sistemas descentralizados responden con mayor pertinencia y eficiencia cuando la toma de decisiones se acerca a quienes poseen información contextual, pero que ese resultado depende de la existencia de capacidades locales y de mecanismos de rendición de cuentas. Desde la teoría de las organizaciones, Mintzberg (1993) planteó que la delegación de decisiones hacia el núcleo operativo reduce los cuellos de botella e incrementa la capacidad de respuesta frente a contextos cambiantes, siempre que se acompañe de mecanismos de coordinación adecuados.

El enfoque contingencial de Lawrence y Lorsch (1967) aporta una clave para comprender por qué la descentralización no opera de modo uniforme: cuanto mayor es la diferenciación de las unidades de una organización, en términos de entornos, demandas y capacidades, mayor es la necesidad de mecanismos de integración, como roles de enlace, comités y metas compartidas. En una red bancaria con sucursales en contextos muy distintos, la diferenciación es inevitable, y la integración se convierte en una condición para que la descentralización produzca resultados homogéneos. A su vez, el principio clásico de la administración

formulado por Gulick y Urwick (1937) recuerda que la eficiencia requiere claridad en la distribución de funciones y responsabilidades, una condición que se vuelve más exigente cuando las decisiones se distribuyen entre varios niveles. La descentralización efectiva no consiste, por tanto, en delegar más, sino en articular mejor lo que se delega.

Coordinación, información, control y aprendizaje

La coordinación constituye la condición de posibilidad de la descentralización. O'Toole (1997) mostró que la administración pública contemporánea opera en redes de unidades interdependientes, cuyo desempeño depende de mecanismos de coordinación vertical y horizontal, y Bardach (1998) documentó que la colaboración entre unidades requiere capacidades de gestión específicas, cuyo déficit se traduce en retrabajos, escalamientos y demoras. En el plano de la información, Simon (1997) señaló que la calidad de las decisiones depende de la disponibilidad y la organización de la información, de modo que una descentralización sin flujos de datos oportunos tiende a apoyarse en heurísticos o en el escalamiento por precaución. En el plano del control, el marco integrado de control interno de COSO (2013) propone un control proporcional al riesgo, que acompaña la operación en lugar de bloquearla, mediante límites de decisión explícitos y controles posteriores basados en riesgo. Finalmente, Argyris y Schön (1978) distinguieron el aprendizaje de ciclo simple, que ajusta la operación, del de doble ciclo, que revisa los supuestos y las reglas, y que es necesario para que los aprendizajes locales se conviertan en estándares institucionales.

Estos aportes permiten construir un modelo analítico en el que la eficacia de la gestión descentralizada depende de cuatro condiciones interrelacionadas. La primera es la claridad en la asignación de funciones y de límites de decisión entre los niveles, que evita tanto la duplicación como los vacíos de responsabilidad. La segunda es la existencia de mecanismos de coordinación vertical y horizontal que integren las decisiones de unidades diferenciadas. La tercera es la disponibilidad de capacidades técnicas, humanas y tecnológicas en las unidades a las que se delegan las funciones. La cuarta es un sistema de control y de información que asegure la integridad y la trazabilidad sin bloquear la operación, y que permita aprender de la experiencia. Cuando estas condiciones se cumplen, la descentralización tiende a mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios; cuando alguna de ellas falla, sus beneficios se diluyen y reaparecen los costos de coordinación. El presente estudio utiliza este modelo para interpretar las percepciones de los funcionarios y los testimonios de los directivos del BNF.

Tabla 1. Marco teórico de la gestión administrativa descentralizada

Enfoque	Autores	Aporte al análisis
Descentralización y capacidades	Rondinelli (1981); Faguet (2012)	Delegar sin capacidades conduce a una centralización de hecho; la cercanía mejora la pertinencia
Configuración organizativa	Mintzberg (1993)	La delegación al núcleo operativo reduce cuellos de botella si existe coordinación
Enfoque contingencial	Lawrence y Lorsch (1967)	A mayor diferenciación de las unidades, mayor necesidad de integración
Principios administrativos	Gulick y Urwick (1937)	Claridad en la distribución de funciones y responsabilidades
Redes y colaboración	O'Toole (1997); Bardach (1998)	Coordinación vertical y horizontal entre unidades interdependientes
Racionalidad limitada	Simon (1997)	La calidad de las decisiones depende de la información disponible
Control interno	COSO (2013)	Control proporcional al riesgo que acompaña la operación
Aprendizaje organizacional	Argyris y Schön (1978)	Aprendizaje de doble ciclo para convertir casos locales en estándares

Nota. Elaboración propia a partir de los autores citados.

Calidad del servicio en las entidades financieras

La calidad del servicio constituye la variable dependiente central del estudio. La literatura sobre servicios ha mostrado que la calidad percibida por los usuarios resulta de la comparación entre sus expectativas y su percepción del servicio recibido, y que se expresa en dimensiones como la fiabilidad, la capacidad de respuesta, la seguridad, la empatía y los elementos tangibles, conforme al modelo SERVQUAL desarrollado por Parasuraman et al. (1988). En las entidades financieras, la capacidad de respuesta y la fiabilidad adquieren una importancia especial, porque los clientes valoran la rapidez en la resolución de sus trámites, la exactitud de las operaciones y la coherencia de la información que reciben en los distintos canales y sucursales. En este sentido, la descentralización puede mejorar la calidad al reducir los tiempos de respuesta y adaptar la atención al contexto local, pero también puede deteriorarla si la falta de coordinación produce criterios dispares entre sucursales, demoras por escalamiento o información contradictoria. La relación entre gestión descentralizada y calidad del servicio depende, por tanto, de la articulación entre los niveles que intervienen en cada proceso.

Marco normativo e institucional

La gestión administrativa de las entidades financieras del Estado paraguayo se enmarca en la Constitución Nacional de 1992, que establece los principios de descentralización y de eficiencia de la administración pública, y en un conjunto de normas que regulan la administración financiera, el presupuesto y el control. La Ley N.º 1535/1999 de Administración Financiera del Estado y su reglamentación por el Decreto N.º 8127/2000, que dispuso el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración

Financiera, definen los procedimientos presupuestarios, contables y de control aplicables a las entidades públicas. Las leyes anuales de presupuesto, como la Ley N.º 7228/2023 para el ejercicio 2024 y su reglamentación, fijan los límites de gasto y las reglas de ejecución. En el caso del BNF, la Ley N.º 5800/2017 de reforma de su carta orgánica establece su gobierno corporativo, sus órganos de decisión y su estructura, que combina un nivel central con funciones normativas, de riesgo y de supervisión, y una red territorial de oficinas regionales y sucursales responsables de la atención directa a los clientes.

La Ley N.º 1535/1999 y su reglamentación establecen, además, un sistema de control interno y externo aplicable a todas las entidades públicas, que incluye la intervención de las unidades de auditoría interna, de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y de la Contraloría General de la República. En las entidades financieras, este sistema se superpone con los requerimientos de la supervisión bancaria, que exigen la gestión integral de los riesgos de crédito, operativo y de cumplimiento. La combinación de ambos marcos genera un entorno de control exigente, que tiende a favorecer la concentración de las decisiones en el nivel central como forma de asegurar el cumplimiento, y que puede entrar en tensión con los objetivos de agilidad y cercanía de la descentralización. Esta tensión es uno de los factores estructurales que explican el equilibrio incierto entre autonomía y control observado en el estudio, y subraya la necesidad de diseñar mecanismos de control basados en el riesgo, que permitan delegar decisiones sin comprometer la integridad ni la seguridad de las operaciones.

Metodología

La investigación se desarrolló bajo un enfoque mixto, con diseño no experimental, de corte transversal y alcance descriptivo-propositivo. La población del componente cuantitativo estuvo conformada por los 703 funcionarios de las sucursales y dependencias del BNF, y la muestra, calculada con la fórmula para poblaciones finitas con un puntaje Z de 1,96, una proporción de 0,5 y un error del 8%, ascendió a 124 funcionarios. Se aplicó un cuestionario estructurado y autoadministrado mediante Google Forms, con preguntas sobre el perfil de los participantes, 16 afirmaciones valoradas en una escala de Likert de cinco puntos sobre coordinación, capacidades, control y desempeño de la gestión descentralizada, y cuatro indicadores de impacto valorados en cinco niveles. La confiabilidad del instrumento se verificó mediante el coeficiente alfa de Cronbach. El componente cualitativo consistió en entrevistas semiestructuradas a directivos y responsables de áreas clave con intervención en la gestión administrativa, la coordinación y la articulación de las actividades financieras, seleccionados por muestreo intencional y validados por juicio de expertos.

$$n = N \cdot Z^2 \cdot p \cdot q / [e^2 \cdot (N - 1) + Z^2 \cdot p \cdot q]$$

El análisis de los datos cuantitativos se realizó mediante estadística descriptiva, con frecuencias, porcentajes y medias de cada afirmación, y los datos cualitativos se analizaron por categorías: características del sistema, deficiencias y desafíos, factores limitantes de la coordinación, percepción sobre la eficiencia y la calidad, y alternativas de mejora (Tabla 2). La hipótesis de investigación sostuvo que la gestión administrativa descentralizada mejora significativamente la eficiencia y la calidad de los servicios prestados, y se contrastó mediante pruebas unilaterales de proporciones sobre los indicadores de reducción de los tiempos de respuesta, mejora de la calidad del servicio y satisfacción de los usuarios, con un nivel de significación de 0,05 y una proporción de referencia de 0,5. Se garantizaron la participación voluntaria, el consentimiento informado, el anonimato y la confidencialidad de los participantes, cuyas respuestas se analizaron de forma agregada.

Tabla 2. Categorías de análisis y técnicas de recolección

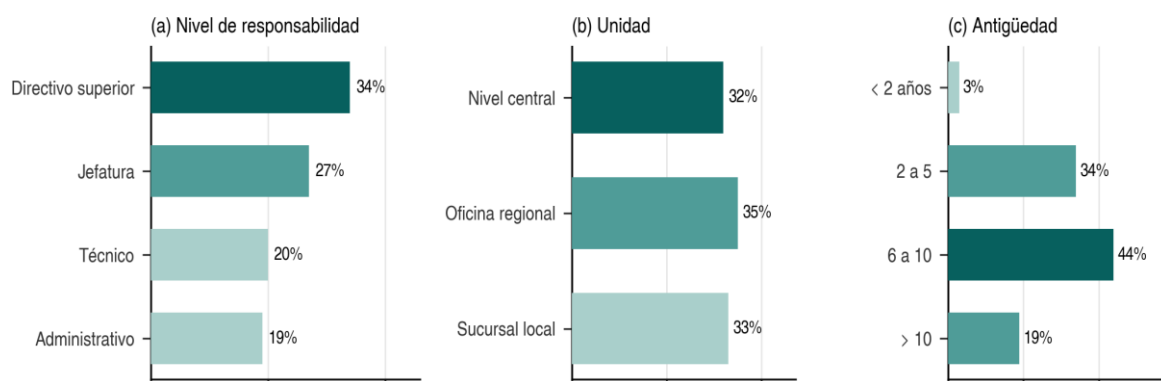
Categoría	Contenido	Técnica
Características del sistema	Estructura y funcionamiento de la gestión administrativa	Entrevista y revisión documental
Deficiencias y desafíos	Problemas y obstáculos de la gestión descentralizada	Entrevista y encuesta
Factores limitantes	Elementos que dificultan la coordinación entre niveles	Entrevista y encuesta
Eficiencia y calidad	Tiempos de respuesta, calidad, satisfacción e imagen	Encuesta
Alternativas de mejora	Mecanismos, estrategias y modelos	Entrevista y análisis integrado

Nota. Elaboración propia a partir del diseño metodológico de la investigación.

Resultados

Perfil de los participantes

La muestra de 124 funcionarios presenta una distribución equilibrada entre los niveles organizacionales, lo que permite contrastar la perspectiva del centro y la del territorio (Figura 1). El 32% presta servicios en el nivel central, el 35% en oficinas regionales y el 33% en sucursales locales. En cuanto al nivel de responsabilidad, el 34% ocupa cargos directivos superiores, el 27% jefaturas o coordinaciones, el 20% funciones técnico-profesionales y el 19% funciones administrativas u operativas. La antigüedad en la institución se concentra en el tramo de seis a diez años, con el 44%, seguido por el de dos a cinco años, con el 34%, y el de más de diez años, con el 19%, de modo que la mayoría de los encuestados conoce la institución desde antes de las reformas recientes de su gestión. El 65% tiene un vínculo laboral permanente y el 35% es contratado, lo que refleja la coexistencia de un núcleo estable de personal con una proporción significativa de funcionarios con vínculos temporales.

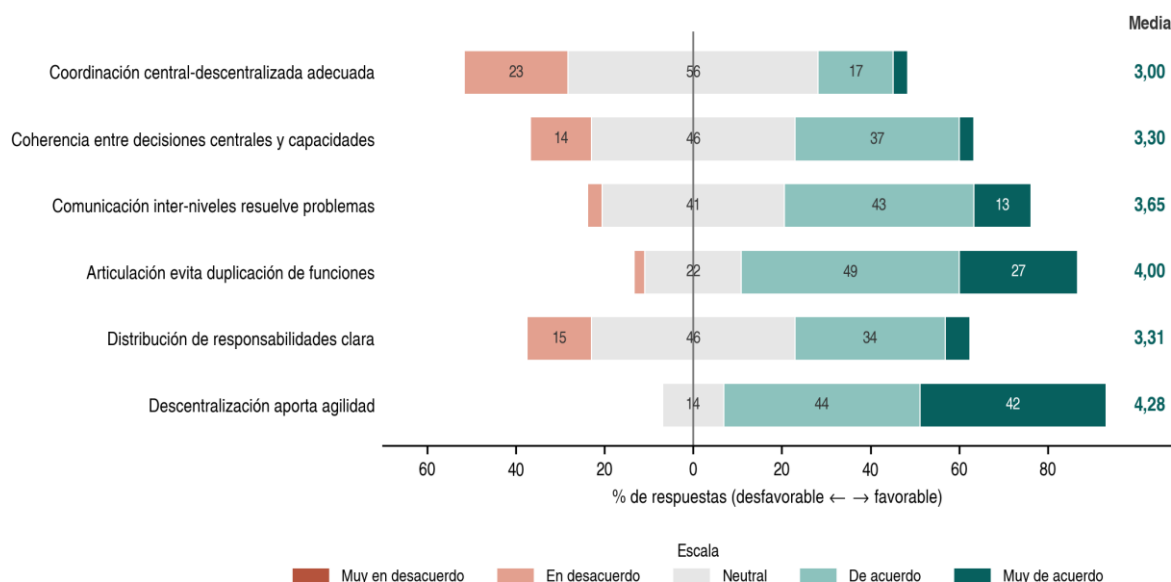
Figura 1. Perfil de los funcionarios encuestados

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 124).

La composición del vínculo laboral merece atención por sus implicaciones para la gestión descentralizada. La proporción de funcionarios contratados, cercana a un tercio de la muestra, puede incidir en la estabilidad de los equipos de las dependencias territoriales y en la retención del conocimiento operativo, dado que la rotación del personal con vínculos temporales tiende a debilitar la memoria institucional y a aumentar la dependencia de los procedimientos escritos y de las consultas al nivel central. Del mismo modo, la elevada proporción de cargos directivos y de jefatura en la muestra, que supera la mitad de los encuestados, asegura que las respuestas reflejen la perspectiva de quienes toman decisiones en cada nivel, pero debe considerarse al interpretar los resultados, porque la visión de los niveles jerárquicos superiores puede diferir de la de los funcionarios que atienden directamente a los clientes. La distribución equilibrada entre el nivel central, las oficinas regionales y las sucursales permite, no obstante, recoger las distintas perspectivas sobre la coordinación entre el centro y el territorio.

Coordinación y articulación entre niveles

La percepción sobre la coordinación entre el nivel central y las dependencias descentralizadas revela la principal brecha del sistema (Figura 2). Solo el 20% de los funcionarios considera que la coordinación entre ambos niveles es adecuada para el cumplimiento de los objetivos, mientras que el 56% se ubica en la categoría neutral y el 23% en desacuerdo, lo que configura la media más baja del bloque, de 3,00. La coherencia entre las decisiones tomadas en el nivel central y las capacidades operativas de las unidades presenta un 40% de acuerdo y un 46% de neutralidad, y la claridad en la distribución de responsabilidades entre niveles registra un 40% de acuerdo y un 15% de desacuerdo. En contraste, la comunicación entre niveles es valorada positivamente por el 56% como facilitadora de la resolución de problemas administrativos, y el 76% considera que los mecanismos de articulación evitan la duplicación de funciones y esfuerzos. El aspecto mejor valorado del bloque es la contribución de la descentralización a la agilidad de los procesos administrativos, con un 86% de acuerdo y ninguna respuesta desfavorable.

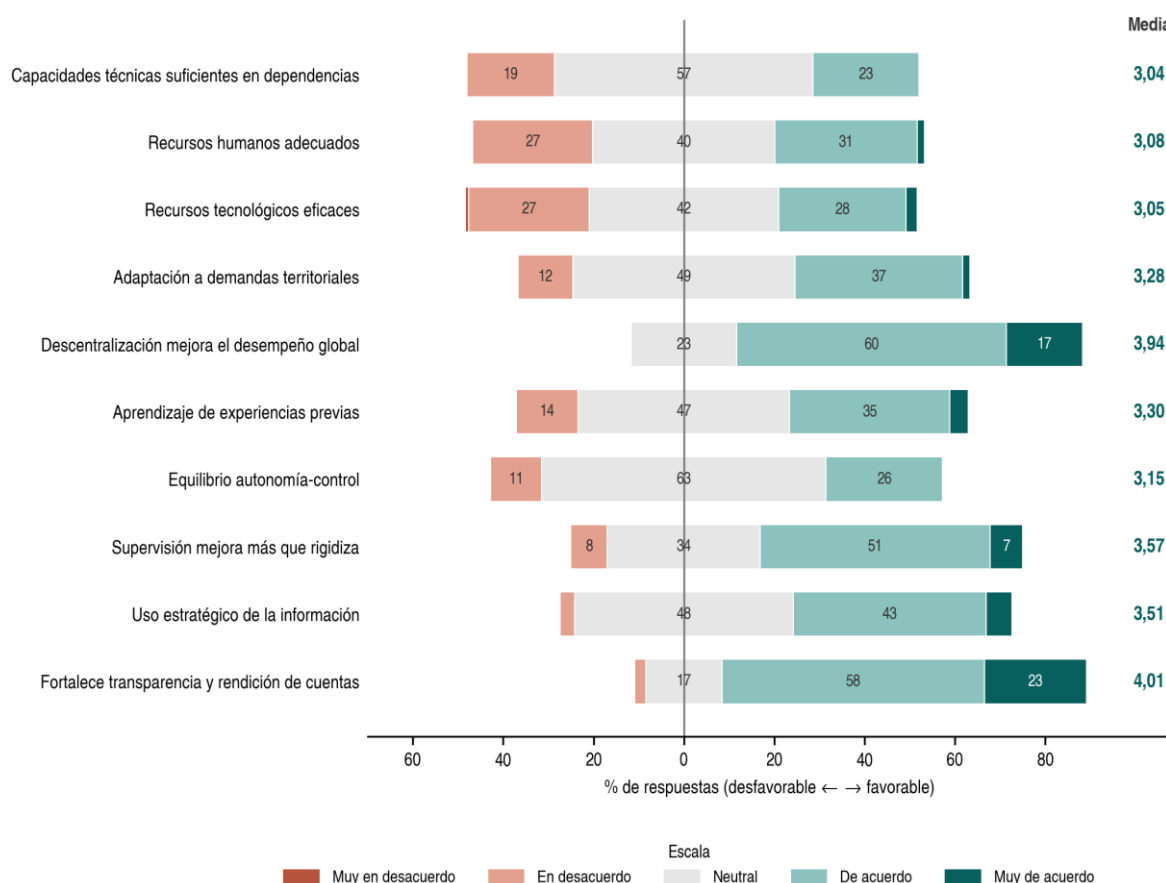
Figura 2. *Percepción sobre la coordinación y la articulación entre niveles*

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 124). Media en una escala de 1 (muy en desacuerdo) a 5 (muy de acuerdo).

Este patrón sugiere que los funcionarios valoran la descentralización como principio organizativo y perciben sus efectos positivos sobre la agilidad, pero identifican deficiencias en la forma en que el centro y el territorio se coordinan en la práctica. Las entrevistas coinciden con esta lectura: los directivos describen una distribución de responsabilidades en la que las funciones normativas y de gestión del riesgo se concentran en el nivel central, mientras que la ejecución se descentraliza, y señalan la existencia de comités interáreas, una mesa normativa y canales de comunicación sincrónicos como mecanismos de coordinación. Sin embargo, reconocen que estos mecanismos no operan con la misma intensidad en todas las unidades, y que las tensiones entre las atribuciones formales y las capacidades reales de algunas dependencias provocan el escalamiento de decisiones al centro, retrabajos y demoras. Esta situación es coherente con la advertencia de Rondinelli (1981) sobre la centralización de hecho que surge cuando se delegan funciones sin equiparar las capacidades de las unidades receptoras.

Capacidades, control y desempeño de la gestión descentralizada

Las capacidades instaladas en las dependencias descentralizadas constituyen el segundo foco de debilidad (Figura 3). Solo el 23% considera que las dependencias cuentan con capacidades técnicas suficientes para asumir sus responsabilidades, con un 57% de neutralidad y un 19% de desacuerdo. La disponibilidad de recursos humanos es considerada adecuada por el 33%, con un 27% en desacuerdo, y los recursos tecnológicos son valorados como eficaces por el 31%, con un 28% de respuestas desfavorables, las más altas del instrumento. El equilibrio entre la autonomía operativa y el control institucional concentra un 63% de respuestas neutrales, lo que sugiere un equilibrio incierto, en el que los funcionarios no identifican con claridad los límites de su capacidad de decisión. La adaptación de la institución a las demandas de las unidades territoriales y el aprendizaje a partir de experiencias previas presentan niveles de acuerdo cercanos al 40%, con predominio de la neutralidad.

Figura 3. Percepción sobre capacidades, control y desempeño de la gestión descentralizada

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 124).

En contraste con estas debilidades, los funcionarios valoran positivamente los efectos de la descentralización sobre el desempeño y la transparencia. El 77% considera que la gestión descentralizada mejora el desempeño operativo global de la entidad, sin respuestas desfavorables, y el 81% que fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, con una media de 4,01, la más alta del bloque. El 58% opina que los procesos de supervisión contribuyen a mejorar la gestión más que a generar rigidez, y el 48% que la información administrativa se utiliza para la toma de decisiones estratégicas, con un 48% de neutralidad. En conjunto, los resultados describen una descentralización valorada por sus resultados, pero sostenida sobre capacidades técnicas, humanas y tecnológicas heterogéneas, sobre mecanismos de coordinación que no operan de manera uniforme y sobre un uso todavía táctico de la información, más que estratégico, lo que limita el potencial de la descentralización para escalar las mejoras a toda la red.

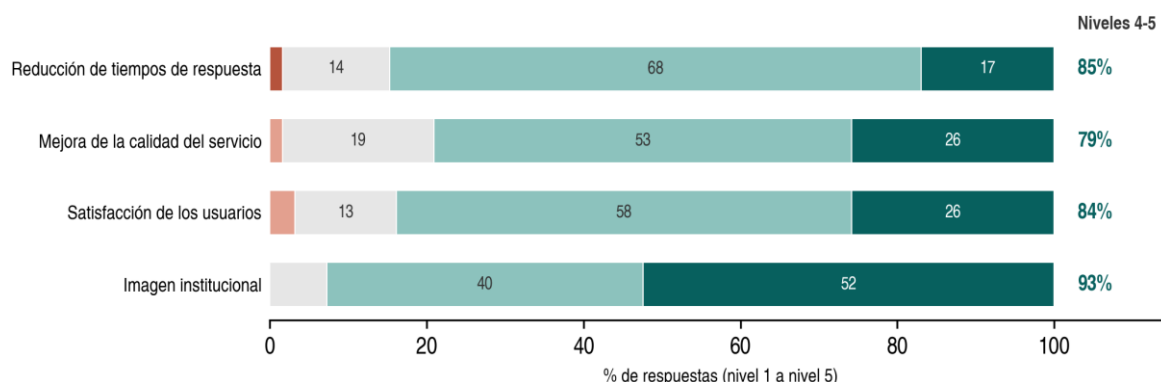
Las entrevistas a los directivos complementan estos resultados con información sobre los mecanismos que sostienen la gestión descentralizada. Los informantes describieron la existencia de comités interáreas para la resolución de casos complejos, de una mesa normativa encargada de interpretar y actualizar los procedimientos, y de canales sincrónicos de comunicación entre la casa matriz y las sucursales. Señalaron como avances recientes la ejecución en paralelo de ciertas verificaciones, la creación de roles de enlace entre las áreas centrales y las unidades territoriales, y la conformación de repositorios de casos resueltos que sirven como referencia para decisiones futuras. Entre los desafíos, mencionaron la dependencia de expertos individuales para la resolución de situaciones no previstas en los manuales, el rezago en la actualización de los procedimientos escritos, las diferencias de conectividad y de equipamiento entre sucursales, y la dificultad de retener al personal capacitado en las unidades alejadas de los centros urbanos. Estos elementos explican, en buena medida, la heterogeneidad de las percepciones observada en la encuesta.

Impacto percibido en la eficiencia y la calidad de los servicios

Los indicadores de impacto muestran una valoración predominantemente favorable de los efectos de la descentralización sobre la eficiencia y la calidad de los servicios (Figura 4). El 85% de los funcionarios ubica la reducción de los tiempos de respuesta en los niveles 4 y 5 de la escala, el 79% hace lo mismo con la mejora de la calidad del servicio al usuario y el 84% con la satisfacción de los usuarios. La imagen institucional de la entidad es el indicador con la valoración más alta, con un 93% en los niveles 4 y 5 y un 52% en el nivel máximo. Estos resultados indican que, pese a las deficiencias de coordinación y de capacidades, la descentralización es percibida como un factor que acerca los servicios a los usuarios, reduce los tiempos de

atención y mejora la percepción pública de la institución, en línea con los postulados de Mintzberg (1993) y Faguet (2012) sobre los beneficios de acercar las decisiones al núcleo operativo y a la información contextual.

Figura 4. Impacto percibido de la gestión descentralizada



Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 124). Escala de 1 (impacto mínimo) a 5 (impacto máximo).

La comparación entre los indicadores de impacto y las afirmaciones sobre las condiciones de funcionamiento permite identificar una paradoja relevante para la gestión. Mientras que los resultados de la descentralización son valorados positivamente por más de tres cuartas partes de los funcionarios, las condiciones que deberían sostenerlos —la coordinación, las capacidades técnicas, los recursos humanos y tecnológicos— son valoradas favorablemente por menos de un tercio. Esta diferencia sugiere que los resultados actuales se apoyan, en buena medida, en el esfuerzo y el compromiso de los funcionarios y en la cercanía de las sucursales con los usuarios, más que en una infraestructura organizativa consolidada. Desde una perspectiva de gestión, se trata de una situación frágil: ante un aumento de la demanda, una rotación del personal o un cambio en las condiciones del entorno, los resultados podrían deteriorarse si no se fortalecen las condiciones de base. Por ello, la sostenibilidad de los logros de la descentralización exige invertir en coordinación, capacidades e información antes de que las debilidades se traduzcan en un deterioro de los servicios.

Contraste de la hipótesis

Para contrastar la hipótesis de que la gestión administrativa descentralizada mejora significativamente la eficiencia y la calidad de los servicios, se aplicaron pruebas unilaterales de proporciones sobre los tres indicadores directos de eficiencia y calidad, comparando la proporción de valoraciones favorables con una proporción de referencia de 0,5 (Tabla 3). Las proporciones observadas —0,85 para la reducción de los tiempos de respuesta, 0,79 para la mejora de la calidad del servicio y 0,84 para la satisfacción de los usuarios— superan ampliamente el valor de referencia, con estadísticos z de 7,79, 6,46 y 7,57, respectivamente, todos significativos al nivel de 0,001. En consecuencia, se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis de investigación. La conclusión es robusta incluso bajo un criterio conservador que clasifique las respuestas neutrales como ausencia de mejora, dado que las proporciones favorables se mantienen muy por encima de 0,5.

Tabla 3. Contraste de la hipótesis mediante pruebas de proporciones

Indicador	Favorable	z	p	Decisión
Reducción de tiempos de respuesta	0,85	7,79	< 0,001	Rechazo de H0
Mejora de la calidad del servicio	0,79	6,46	< 0,001	Rechazo de H0
Satisfacción de los usuarios	0,84	7,57	< 0,001	Rechazo de H0

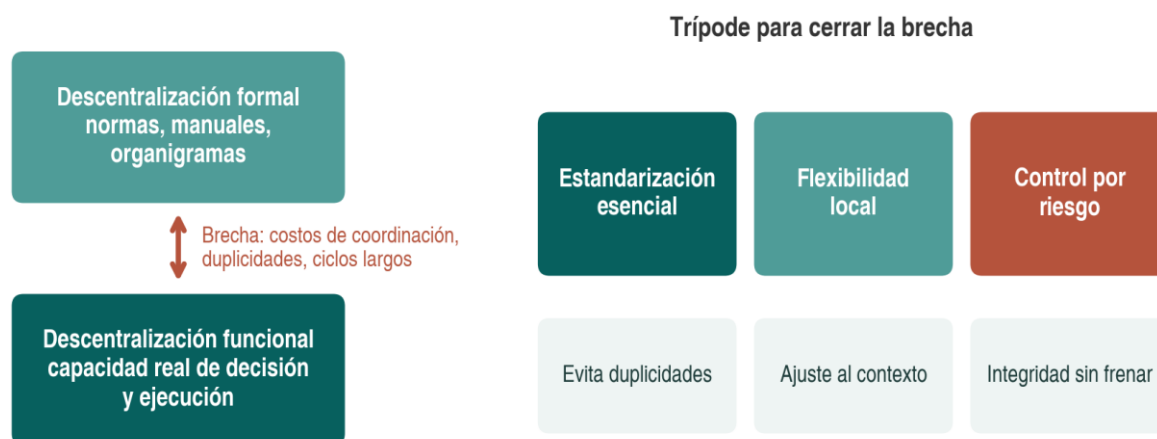
Nota. Elaboración propia. Proporción favorable: niveles 4 y 5. Prueba unilateral frente a $p_0 = 0,5$; n = 124.

Discusión

Los resultados confirman la promesa de la descentralización en términos de agilidad, calidad, satisfacción e imagen institucional, pero también su dependencia de una infraestructura organizativa que todavía no está plenamente consolidada. La coexistencia de valoraciones muy favorables sobre los resultados con valoraciones neutrales o desfavorables sobre la coordinación y las capacidades sugiere que la descentralización del BNF opera de manera heterogénea: donde existen dotación suficiente de personal, respaldos formados y conectividad confiable, las mejoras se concretan; donde no, se neutraliza la ventaja de la proximidad al usuario. Esta lectura es coherente con la tesis de Faguet (2012) sobre la necesidad de capacidades locales para capturar los beneficios de la descentralización y con la de Rondinelli (1981) sobre los riesgos de delegar sin soporte. Desde el enfoque contingencial, la heterogeneidad de las sucursales, con demandas y capacidades disímiles, exige mecanismos de integración más intensos que los actuales (Lawrence y Lorsch, 1967).

La brecha entre la descentralización formal, expresada en normas, manuales y organigramas, y la descentralización funcional, manifestada en la capacidad real de decisión y ejecución, constituye el hallazgo central del estudio (Figura 5). Esta brecha genera costos de coordinación, duplicidades, asincronías entre el diseño y la implementación, y ciclos de decisión extensos que afectan tanto la eficiencia operativa como la experiencia de los usuarios. Para cerrarla, la lectura integrada de los resultados sugiere un trípode organizativo: una estandarización esencial, que evite duplicidades y asegure la coherencia de los procesos; una flexibilidad local, que permita ajustar la operación al contexto de cada unidad; y un control basado en el riesgo, que asegure la integridad sin frenar la operación. Esta combinación sintetiza la propuesta de Mintzberg (1993) sobre los mecanismos de coordinación, el enfoque contingencial y las pautas del marco COSO (2013) para un control habilitante.

Figura 5. Brecha entre la descentralización formal y la funcional, y trípode para cerrarla



Nota. Elaboración propia a partir de la discusión de los resultados.

La valoración positiva de los mecanismos de articulación para evitar la duplicación de funciones, compartida por tres de cada cuatro funcionarios, contrasta con la baja valoración de la coordinación entre niveles. Esta aparente contradicción puede explicarse por la diferencia entre los mecanismos formales y su funcionamiento cotidiano: los funcionarios reconocen que existen instancias y reglas diseñadas para articular el trabajo entre niveles, pero perciben que su aplicación no garantiza una coordinación fluida en la resolución de los casos concretos. En términos de Bardach (1998), la colaboración entre unidades no depende solo de la existencia de estructuras formales, sino de la capacidad de gestión de quienes las integran, de la confianza entre los actores y de la disponibilidad de información compartida. Fortalecer la coordinación implica, por tanto, no solo crear nuevas instancias, sino dotar a las existentes de agendas claras, de información oportuna y de capacidad para resolver con rapidez los asuntos que se les someten, evitando que se conviertan en un paso adicional del proceso.

El equilibrio incierto entre autonomía y control, reflejado en el 63% de respuestas neutrales, y el uso todavía táctico de la información, merecen atención particular. Desde la racionalidad limitada, la calidad de las decisiones descentralizadas depende de la disponibilidad y la organización de la información (Simon, 1997): donde los datos territoriales fluyen con oportunidad, la descentralización retroalimenta las políticas; donde no, las decisiones se escalan por precaución. El marco COSO (2013) sugiere, en este sentido, establecer límites de decisión explícitos para cada nivel, controles posteriores basados en riesgo e indicadores de desempeño alineados con la delegación, de modo que los funcionarios conozcan con claridad hasta dónde pueden decidir. En el plano del aprendizaje organizacional, las entrevistas describen avances, como la ejecución en paralelo de verificaciones, los roles de enlace y los repositorios de casos, pero también dependencia de expertos y manuales rezagados. Pasar del aprendizaje de ciclo simple al de doble ciclo exige institucionalizar la retroalimentación y la sistematización de buenas prácticas (Argyris y Schön, 1978).

Los recursos humanos y tecnológicos aparecen como los factores con mayor potencial de mejora. La proporción de funcionarios que considera insuficientes los recursos humanos y tecnológicos, cercana a un tercio en ambos casos, sugiere que la distribución de la dotación de personal y del equipamiento no se corresponde plenamente con el nivel de descentralización alcanzado. En la práctica, las sucursales con menor dotación tienden a escalar las decisiones al nivel central o a demorar la resolución de los trámites, lo que neutraliza la ventaja de la proximidad al usuario. La literatura sobre descentralización coincide en que la transferencia de funciones debe acompañarse de la transferencia de capacidades, y que la inversión en formación, en estabilidad de los equipos y en infraestructura tecnológica es una condición para que la delegación produzca resultados homogéneos en todo el territorio (Faguet, 2012; Rondinelli, 1981). En una entidad financiera, la conectividad y la integración de los sistemas son, además, requisitos para operar con seguridad y para que el control del riesgo pueda ejercerse de manera posterior y basada en datos, en lugar de mediante autorizaciones previas del nivel central.

La percepción de un fortalecimiento de la transparencia y de la imagen institucional es coherente con la literatura que asocia la descentralización con una mayor visibilidad y rendición de cuentas, y con la idea de O'Toole (1997) de que la coordinación

efectiva hace coherente la imagen pública al reducir las inconsistencias entre niveles. Como limitaciones del estudio, cabe señalar que la investigación se centró en una sola entidad financiera pública, que la percepción de la eficiencia y la calidad se obtuvo de los funcionarios y no directamente de los usuarios externos, que la muestra se calculó con un margen de error del 8% y que el diseño transversal no permite establecer relaciones causales. Futuras investigaciones podrían incorporar encuestas a los clientes de las sucursales, indicadores objetivos de tiempos de atención y comparaciones entre unidades con distintos niveles de capacidad, así como extender el análisis a otras entidades financieras del Estado.

Los hallazgos tienen, asimismo, implicaciones para la política pública del sector financiero estatal. Las entidades financieras públicas cumplen funciones de desarrollo que requieren presencia territorial, y su eficacia depende de que esa presencia se traduzca en capacidad real de atención y de decisión en el territorio. Las autoridades responsables de la gestión de estas entidades podrían incorporar indicadores de coordinación y de capacidades territoriales en los sistemas de evaluación del desempeño institucional, de modo que la descentralización no se evalúe solo por la cantidad de sucursales o por la delegación formal de funciones, sino por la calidad de la articulación entre niveles y por los resultados en la atención a los usuarios. Del mismo modo, la cooperación entre las entidades financieras del Estado para compartir herramientas, sistemas y buenas prácticas podría reducir los costos de la modernización y acelerar la difusión de soluciones probadas en el conjunto del sector.

Conclusiones

La investigación permite concluir que la problemática de la coordinación y la articulación de la gestión administrativa descentralizada en las entidades financieras del Estado paraguayo trasciende lo procedimental y se configura como un fenómeno sistémico, que entrelaza dimensiones organizacionales, tecnológicas, normativas y culturales. En el BNF, el sistema de gestión combina una centralización normativa y de riesgos con una ejecución descentralizada en oficinas regionales y sucursales, apoyada en comités interáreas y canales de comunicación, pero con una brecha persistente entre la descentralización formal y la funcional. Las principales deficiencias se concentran en la coordinación entre el nivel central y las dependencias, considerada adecuada solo por el 20% de los funcionarios, en las capacidades técnicas de las dependencias, en la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, y en un equilibrio incierto entre autonomía y control.

Pese a estas deficiencias, la descentralización es percibida como un factor que mejora la agilidad, el desempeño global, la transparencia y la imagen institucional, así como los tiempos de respuesta, la calidad del servicio y la satisfacción de los usuarios, lo que permitió aceptar la hipótesis de investigación. El siguiente salto de desempeño no depende tanto de una mayor delegación como de una mejor articulación: reglas claras sobre quién decide qué y hasta dónde, procesos diseñados para ejecutarse en paralelo, plataformas homologadas en toda la red y ciclos de aprendizaje que transformen los casos locales en estándares institucionales. De avanzar en esa dirección, la descentralización del BNF podría evolucionar desde un desempeño bueno, pero heterogéneo, hacia un sistema robusto y homogéneo en todo el territorio.

Entre los aportes de la investigación cabe destacar la caracterización empírica de la gestión descentralizada en una entidad financiera pública paraguaya, a partir de la perspectiva de funcionarios de los distintos niveles organizacionales, y la identificación de la brecha entre la descentralización formal y la funcional como el núcleo del problema de coordinación. El estudio muestra, además, que la valoración positiva de los resultados de la descentralización puede coexistir con debilidades en sus condiciones de funcionamiento, lo que advierte sobre el riesgo de evaluar las reformas organizativas únicamente por sus efectos percibidos sin atender a las capacidades que las sostienen. Estos hallazgos pueden servir de referencia para otras entidades públicas con redes territoriales de atención, como los bancos y organismos de seguridad social, que enfrentan desafíos similares de articulación entre la casa matriz y las unidades que prestan los servicios a la ciudadanía.

En relación con cada uno de los objetivos específicos, el estudio permitió describir un sistema de gestión administrativa con centralización normativa y de riesgos y ejecución descentralizada; identificar como principales deficiencias la coordinación entre niveles, las capacidades de las dependencias y el equilibrio entre autonomía y control; establecer que los factores limitantes de la articulación se relacionan con la heterogeneidad de las capacidades, la dependencia de expertos, el rezago de los manuales y las diferencias de infraestructura tecnológica; y estimar una percepción favorable de la eficiencia y la calidad de los servicios, en particular en los tiempos de respuesta, la satisfacción de los usuarios y la imagen institucional. Sobre esta base, se formularon las alternativas de mejora que integran el programa de fortalecimiento propuesto, orientado a consolidar un modelo de gestión administrativa descentralizada más eficiente, transparente y orientado a resultados en las entidades financieras del Estado paraguayo.

Recomendaciones

Se propone un Programa de Fortalecimiento de la Gestión Administrativa Descentralizada, organizado en cuatro pilares (Figura 6 y Tabla 4). El primero, de coordinación uniforme, comprende la elaboración de matrices de responsabilidades que definan quién decide, quién ejecuta, quién es consultado y quién es informado en cada proceso, la institucionalización de comités entre niveles con periodicidad y agenda definidas, y la homologación de los canales de comunicación en toda la red. El segundo, de gobernanza de datos, supone la implementación de tableros con indicadores territoriales de tiempos, calidad y satisfacción, la integración de los sistemas de información y la definición de reglas para el uso de los datos en las decisiones estratégicas. El

tercero, de gestión del conocimiento, incluye un repositorio institucional de casos y buenas prácticas, la actualización continua de los manuales de procesos y la formación de respaldos en cada unidad para reducir la dependencia de expertos individuales.

Figura 6. Programa de Fortalecimiento de la Gestión Administrativa Descentralizada



Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación.

El cuarto pilar, de control habilitante, propone establecer límites de decisión explícitos para cada nivel y tipo de operación, sustituir los controles previos uniformes por controles posteriores basados en el riesgo, conforme al marco COSO, y alinear los indicadores de desempeño con las atribuciones delegadas. Complementariamente, se recomienda fortalecer las capacidades técnicas y la dotación de personal de las dependencias con mayores brechas, priorizando la formación en los procesos críticos y la estabilidad de los equipos, y mejorar la infraestructura tecnológica y la conectividad de las sucursales. La implementación del programa debería ser gradual, con proyectos piloto en unidades seleccionadas, un sistema de monitoreo basado en indicadores clave de desempeño y revisiones periódicas que permitan ajustar las acciones según los resultados, y su experiencia podría ser compartida con otras entidades financieras del Estado para promover estándares comunes de gestión descentralizada en el sector público financiero.

Para el seguimiento del programa se sugiere un conjunto de indicadores clave de desempeño que combine medidas de eficiencia, como el tiempo promedio de resolución de los trámites por tipo y por sucursal y el porcentaje de decisiones escaladas al nivel central; de calidad, como la satisfacción de los usuarios medida periódicamente mediante encuestas y la tasa de reclamos; de coordinación, como el cumplimiento de los acuerdos de los comités entre niveles; y de capacidades, como la cobertura de la formación y la rotación del personal en las dependencias. La implementación podría organizarse en tres fases: una fase inicial de diagnóstico detallado por unidad y de definición de las matrices de responsabilidades y de los límites de decisión; una fase de implementación piloto en un conjunto de sucursales y oficinas regionales representativas; y una fase de extensión al conjunto de la red, con ajustes basados en los resultados del piloto. La participación de los funcionarios de las unidades territoriales en el diseño de las soluciones resultará clave para su apropiación y sostenibilidad.

Tabla 4. Pilares del programa, acciones e indicadores de seguimiento

Pilar	Acciones	Indicadores
Coordinación uniforme	Matrices de responsabilidades; comités entre niveles; canales homologados	Tiempo de ciclo; escalamientos al centro
Gobernanza de datos	Tableros territoriales; integración de sistemas; reglas de uso de datos	Decisiones basadas en indicadores
Gestión del conocimiento	Repositorio de casos; manuales vivos; respaldos formados	Buenas prácticas estandarizadas
Control habilitante	Límites de decisión; control posterior por riesgo; indicadores alineados	Hallazgos de control; retrabajos

Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación.

Referencias

- Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Brookings Institution Press.
- Benítez, I. B. F., Romero, C. D. P., Ayala, S. D. G., & Silveira, C. D. G. (2025). La Gestión Coordinada de Fronteras en los Procesos Aduaneros del Paraguay: Coordinated Border Management in Paraguay's Customs Procedures. *Revista Internacional de Investigación Empresarial*, 2(1), 14-30. <https://doi.org/10.65740/gsj7sk35>

- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2013). *Internal control—Integrated framework*. COSO.
- Faguet, J.-P. (2012). *Decentralization and popular democracy: Governance from below in Bolivia*. University of Michigan Press.
- Ferreira Benítez, I. B., Paredes Romero, C. D., González Ayala, S. D., & Godoy Silveira, C. D. (2025). La Gestión Coordinada de Fronteras en los Procesos Aduaneros del Paraguay: Coordinated Border Management in Paraguay's Customs Procedures. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 2(1), 14-30. <https://doi.org/10.65740/gsj7sk35>
- Gavilán Acuña, G. V., González Ayala, S. D., Godoy Silveira, C. D., Dalles Insaurrealde, C. C., & García Ruffinelli, M. D. (2025). Alianza Público-Privada para el fomento y logro efectivo del reciclaje de residuos sólidos plásticos en la ciudad de Luque, años 2024-2025: Public-Private Partnership for the Promotion and Effective Implementation of Plastic Solid Waste Recycling in the City of Luque, 2024–2025. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 2(1), 31-39. <https://doi.org/10.65740/cv6k2y43>
- González Ayala, S. D., & Armoa Bernal, M. E. (2024). Balance Social Cooperativo Propuesta de un Modelo de Balance Social para Cooperativas de Ahorro y Crédito del Paraguay: Cooperative Social Balance Sheet. Proposal for a Social Balance Sheet Model for Savings and Credit Cooperatives in Paraguay. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 1(2), 26-33. <https://doi.org/10.65740/b671kh46>
- González Ayala, S. D., & López Rivas, A. I. (2024). Modelo de innovación para gestión sostenible en contexto de crisis. Caso: Supermercado y Tiendas de conveniencia. Paraguay. Año 2021. *Revista sobre Estudios e Investigaciones del Saber Académico*, (18), e2024008. <https://doi.org/10.70833/rseisa18item570>
- González Ayala, S. D., Legal, H. A., Núñez, R. R., & Marín Sosa, E. A. (2024). Estrategias de gestión de recursos humanos en el ministerio de economía y finanzas: desafíos y oportunidades en el año 2024: Human Resource Management Strategies in the Ministry of Economy and Finance: Challenges and Opportunities in the Year 2024. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 1(2), 46-57. <https://doi.org/10.65740/0gza6m32>
- Gulick, L., & Urwick, L. (Eds.). (1937). *Papers on the science of administration*. Institute of Public Administration.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and environment: Managing differentiation and integration*. Harvard University Press.
- Ley N.º 1535/1999. De Administración Financiera del Estado. (1999). Congreso Nacional, Paraguay.
- Ley N.º 5800/2017. De reforma de la Carta Orgánica del Banco Nacional de Fomento. (2017). Congreso Nacional, Paraguay.
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice Hall.
- O'Toole, L. J., Jr. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45–52.
- Palermo Tarragó, J. M., Galeano Rodríguez, P. A., Flor Perez, O. R., González Ayala, S. D., & Godoy Silveira, C. D. (2025). Modelo de gestión de agua potable. Propuesta de un Modelo de Gestión basado en Calidad: Drinking water management model. Proposal for a Quality-Based Management Model. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 2(1), 40-49. <https://doi.org/10.65740/9w92xk73>
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1988). SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, 64(1), 12–40.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations* (4th ed.). Free Press.
- Tarragó, J. M. P., Rodríguez, P. A. G., Perez, O. R. F., Ayala, S. D. G., & Silveira, C. D. G. (2025). Modelo de gestión de agua potable. Propuesta de un Modelo de Gestión basado en Calidad: Drinking water management model. Proposal for a Quality-Based Management Model. *Revista Internacional de Investigación Empresarial*, 2(1), 40-49. <https://doi.org/10.65740/9w92xk73>

Declaraciones

Aprobación ética: La investigación resguardó la confidencialidad y el anonimato de los funcionarios participantes, cuyas respuestas se analizaron de forma agregada.

Contribución de autoría (CRediT):

- Lourdes Magdalena Quintana González: conceptualización, metodología, investigación, curación de datos, análisis formal y redacción del borrador original.
- Derlíz Osmar Cabrera Cabrera: supervisión, validación, revisión y edición.

Disponibilidad de datos: La base de datos anonimizada de la encuesta y la sistematización de las entrevistas pueden solicitarse al autor de correspondencia.

Uso de inteligencia artificial: Los autores utilizaron herramientas de inteligencia artificial como apoyo para la adaptación del manuscrito de tesis al formato de la revista, la síntesis, la revisión lingüística y la elaboración de figuras a partir de los datos originales. El análisis, la interpretación y las conclusiones son responsabilidad exclusiva de los autores.

Conflictos de intereses: Los autores declaran que no existe ningún conflicto de intereses.

Financiamiento: La investigación fue realizada con recursos propios de los autores.