



UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN

TESIS

**Relación entre las áreas administrativas y  
académicas en la gestión de las universidades  
públicas paraguayas**

**Ever Federico Villalba Benítez**



UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN

TESIS

**RELACIÓN ENTRE LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS Y  
ACADÉMICAS EN LA GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES  
PÚBLICAS PARAGUAYAS**

Ever Federico Villalba Benítez

Director: Eduardo Rubén Scarano

Autor: Ever Villalba Benítez  
© Ever Villalba Benítez/2019  
Tesis Doctoral defendida en el año 2018 en la Facultad de Ciencias  
Económicas de la Universidad Nacional de Misiones (UNAM) – Argentina.  
Relación entre las áreas administrativas y académicas en la gestión de las  
Universidades Públicas Paraguayas.  
Editado. Paraguay. Año 2019  
Todos los derechos reservados.  
Hecho el depósito que marca la Ley N° 1.328/98  
ISBN: 978-99967-0-965-4  
Correo electrónico: [evervill@gmail.com](mailto:evervill@gmail.com)

EVER FEDERICO VILLALBA BENÍTEZ

RELACIÓN ENTRE LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS Y ACADÉMICAS  
EN LA GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PARAGUAYAS

Tesis Doctoral presentada a la Universidad Nacional de Misiones – UNAM  
como requisito para la obtención del Título de Doctor en Administración

Posadas (Argentina), Mayo de 2018

# RELACIÓN ENTRE LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS Y ACADÉMICAS EN LA GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PARAGUAYAS


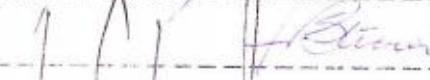
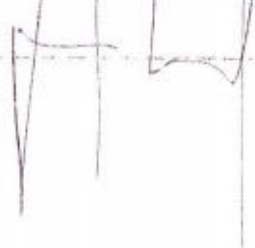
EVER FEDERICO VILLALBA BENÍTEZ

Tesis de doctorado defendida y aprobada por el Tribunal Examinador constituido por los doctores que abajo firman.

97,50 (nueve y 50/100)

Fecha de aprobación: 31 / 05 / 2018

Composición del Tribunal Examinador:

Prof. Dr. 	Institución: <u>UFSCM</u>
Prof. Dr. 	Institución: <u>UFSCM</u>
Prof. Dr. 	Institución: _____

Posadas (Argentina), 31 / 05 / 2018

## DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD

En este acto de constancia que el contenido escrito en esta Tesis fue producto de mi trabajo, siendo original e inédito dentro de mi leal saber y entender.

Cuando aparecen conceptos de otros están identificados explícitamente a quién pertenecen a través de citas.

Asimismo, se aclara que este material no fue presentado en ésta u otra Institución.

Nombre y Apellido: EVER FEDERICO VILLALBA

Firma:.....



## DEDICATORIA

A Minerva Salustiana, mi mamá, por el cariño, la paciencia y el apoyo de toda la vida.

A Eumelio Delfín (+), mi papá, por guiarme siempre, hasta el último momento de su vida y darme la fortaleza para seguir. Así como orientó mi camino al terminar el colegio dándome las opciones de estudiar o quedarme a trabajar con él en el campo, así como me motivó contándome su ilusión de que estudiara abogacía porque soñaba con que me dijeran “doctor”, hasta sus últimos días estuvo muy pendiente de la realización de esta Tesis con la que le cumpliría mi promesa de doctorarme en la especialidad que había elegido como profesión.

A Gustavo Alberto y María Lourdes, mis hermanos, por comprenderme y apoyarme siempre en mis emprendimientos.

A Jazmín Del Pilar y Marcelo Federico, mis hijos, quienes soportan mi ausencia.

## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional de Misiones (UNaM), por permitirme cursar el doctorado.

A Eduardo Rubén Scarano, mi Director de Tesis, por su predisposición, paciencia y acompañamiento permanente.

A los compañeros y compañeras de la Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes (FCTA) de la Universidad Nacional de Pilar (UNP) y de la UNP por el apoyo y el aliento para terminar el doctorado.

A las Universidades Nacionales de: Asunción, Pilar y Canindeyú por colaborar con el desarrollo de la investigación.

A Roque Orrego, por su amistad sincera y constante aliento.

A Víctor Ríos por el respaldo y confianza en los que soñamos una Educación Superior para todos y todas.

A Juan Martens por insistir siempre y su apuesta a la ciencia.

A Rolando Ortega, por el apoyo en la búsqueda de información y el soporte informático.

A Tania Riveros, por el apoyo, por su presencia incondicional y por cubrirme en la gestión de la FCTA en los tiempos que dediqué a la Tesis.

A Patricia Da Luz por ayudar con la aplicación del cuestionario y apoyar en sistematización de los resultados.

A Ricardo Veloso, por hacer el aguante en los últimos tiempos.



La gestión universitaria debe estar al servicio de la docencia y la investigación, que son las funciones centrales de la universidad.

Es un apoyo o una ayuda a esas funciones (Villanueva, 2014).

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>17</b>
1.1. PRESENTACIÓN.....	17
1.2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	18
1.3. OBJETIVOS .....	19
1.3.1. Objetivo general .....	19
1.3.2. Objetivos específicos.....	19
1.4. HIPÓTESIS DE TRABAJO .....	19
1.5. ESTRUCTURA DE ESTA TESIS DOCTORAL.....	20
<b>2. EL SISTEMA UNIVERSITARIO PARAGUAYO .....</b>	<b>24</b>
2.1.1. Universidades públicas.....	24
2.1.1.1. Universidad Nacional de Asunción.....	24
2.1.1.2. Universidad Nacional del Este.....	25
2.1.1.3. Universidad Nacional de Pilar .....	26
2.1.1.4. Universidad Nacional de Itapúa.....	27
2.1.1.5. Universidad Nacional de Concepción.....	28
2.1.1.6. Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo .....	29
2.1.1.7. Universidad Nacional de Caaguazú .....	30
2.1.1.8. Universidad Nacional de Canindeyú.....	30
2.1.2. Marco normativo.....	31
2.1.3. Regulación del funcionamiento administrativo .....	36
2.1.4. Marco institucional de las universidades públicas paraguayas. ....	38
<b>3. MARCO HISTÓRICO: UNIVERSIDADES .....</b>	<b>40</b>
3.1.1. Origen de la universidad.....	40
3.1.2. La universidad en América .....	41

3.1.3.	La universidad en Paraguay .....	44
3.1.4.	Funciones sustantivas de la universidad.....	46
3.1.4.1.	Formación académica.....	46
3.1.4.2.	Investigación .....	46
3.1.4.3.	Extensión universitaria .....	47
<b>4.</b>	<b>MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>51</b>
4.1.	GESTIÓN.....	51
4.1.1.	Definiciones de administración, gerencia y gestión.....	51
4.1.2.	Gestión estratégica.....	52
4.1.3.	La burocracia en la gestión.....	53
4.2.	TEORÍAS DEL PODER EN LA GESTIÓN.....	54
4.2.1.	El concepto de poder en Max Weber.....	55
4.2.2.	El concepto de poder en Michel Foucault .....	57
4.2.3.	El poder en las organizaciones .....	58
4.2.4.	El poder formal y el poder informal .....	60
4.2.5.	Las bases sobre las que se sustenta el poder .....	60
4.2.5.1.	El poder ascendente .....	60
4.2.5.2.	El poder descendente .....	61
4.2.6.	Reacciones ante el poder .....	61
4.2.7.	Relaciones de poder en la organización .....	62
4.3.	ORGANIZACIONES.....	63
4.3.1.	Tensión en las organizaciones .....	63
4.3.2.	Perspectivas de análisis del conflicto.....	64
4.3.2.1.	La visión tecnocrática-positivista del conflicto .....	64
4.3.2.2.	La visión hermenéutico-interpretativa del conflicto .....	64
4.3.2.3.	El conflicto en la perspectiva crítica .....	65
4.4.	ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES.....	66

4.4.1.	Formas de organización .....	66
4.4.1.1.	Organización formal .....	66
4.4.1.2.	Organización informal .....	67
4.4.2.	Tipos de estructuras organizacionales.....	68
4.4.3.	Modelos organización según Mintzberg.....	69
4.4.3.1.	Mecanismos coordinadores .....	69
4.4.3.2.	Sectores de la organización .....	70
4.4.3.3.	Configuraciones estructurales básicas .....	71
4.5.	MODELOS DE GESTIÓN UNIVERSITARIA.....	73
4.5.1.	Modelos de gestión.....	73
4.5.1.1.	Modelo de gestión centralizada.....	73
4.5.1.2.	Modelo de gestión descentralizada .....	74
4.6.	IDEOLOGÍAS EN LOS MODELOS DE GESTIÓN .....	75
4.6.1.	Modelo autoritario .....	75
4.6.2.	Modelo participativo.....	76
4.6.3.	Modelo empresarial de gestión .....	76
4.6.4.	Modelo de gestión demagógico/amorfa .....	76
4.6.5.	Modelo conflictual/feudal .....	77
4.7.	MODELOS DE GOBIERNO Y GOBERNANZA UNIVERSITARIOS .....	77
4.8.	AUTONOMÍA UNIVERSITARIA .....	82
<b>5.</b>	<b>MÉTODO.....</b>	<b>84</b>
5.1.	DISEÑO DE INVESTIGACIÓN .....	84
5.2.	UNIVERSO DE ESTUDIO.....	85
5.3.	FASES DEL TRABAJO EMPÍRICO.....	89
5.3.1.1.	Presentación del objetivo de la investigación a los rectores de las universidades.....	90
5.3.1.2.	Selección de los participantes de la entrevista en profundidad .....	90

5.3.1.3. Validación y ajuste del cuestionario .....	91
5.3.1.4. Técnica de obtención de la información .....	93
5.3.2. Matriz de consistencia de la investigación cualitativa.....	95
<b>6. RESULTADOS.....</b>	<b>97</b>
6.1. ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD.....	97
6.1.1. Universidad Nacional de Asunción. ....	97
6.1.1.1. Formas y estructuras de organización UNA .....	98
6.1.1.2. Modelos de gestión UNA.....	103
6.1.1.3. Relaciones de poder UNA.....	106
6.1.1.4. Conflicto entre las áreas administrativas y académicas UNA .....	107
6.1.2. Universidad Nacional de Pilar .....	110
6.1.2.1. Formas de organización UNP .....	111
6.1.2.2. Modelo de gestión UNP .....	115
6.1.2.3. Relaciones de poder UNP.....	119
6.1.2.4. Conflicto entre las áreas académicas y administrativas.....	123
6.1.3. Universidad Nacional de Canindeyú .....	125
6.1.3.1. Formas y estructuras de organización UNICAN .....	125
6.1.3.2. Modelos de gestión UNICAN .....	129
6.1.3.3. Relaciones de poder UNICAN.....	133
6.1.3.4. Conflicto entre las áreas administrativas y académicas UNICAN .....	136
6.2. OBSERVACIÓN. ....	139
6.3. REVISIÓN DOCUMENTAL.....	140
6.3.1. Revisión de estatutos .....	140
6.3.2. Revisión de Planillas de sueldo .....	158
6.3.3. Análisis de la composición del presupuesto.....	161
<b>7. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS.....</b>	<b>162</b>
7.1. FORMAS Y ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN .....	162

7.2.	MODELOS DE GESTIÓN.....	165
7.3.	RELACIONES DE PODER .....	170
7.4.	CONFLICTO ENTRE LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS Y ACADÉMICAS .....	174
<b>8.</b>	<b>MODELO MUPOS: MODELO UNIVERSITARIO PARA OTRO SIGLO .....</b>	<b>180</b>
8.1.	DESCRIPCIÓN DEL MUPOS .....	181
8.1.1.	La estrategia.....	182
8.1.2.	La estructura.....	185
8.1.2.1.	Estamentos .....	188
8.1.2.2.	Las relaciones de poder en MUPOS .....	190
8.1.2.3.	La división de poderes .....	193
8.1.2.4.	La estructura universitaria en MUPOS .....	196
8.1.3.	La ejecución .....	197
8.1.4.	La cultura.....	199
<b>9.</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>203</b>
<b>10.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>211</b>
<b>11.</b>	<b>ANEXOS.....</b>	<b>223</b>
11.1.	MODELO DE PROCESO DE VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO DE MEDICIÓN .....	223
11.1.1.	Modelo de carta de presentación.....	223
11.1.2.	El Instrumento de medición (el formulario).....	223
11.1.3.	Calificación de los criterios .....	228
11.2.	RESPUESTA DE EXPERTOS .....	229
11.2.1.	Experto 1 .....	229
11.2.2.	Experto 2 .....	230
11.2.3.	Experto 3 .....	231



## Índice de tablas

Tabla 1	Asignación presupuestaria de universidades públicas, año 2016.....	86
Tabla 2	Presupuesto por facultades de la UNA.....	88
Tabla 3	Presupuesto por Facultades de la UNP .....	88
Tabla 4	Presupuesto por facultades de la UNICAN .....	88
Tabla 5	Facultades seleccionadas según criterio.....	91
Tabla 6	Cantidad de entrevistas en cada universidad.....	91
Tabla 7	Declaración sobre la naturaleza de las universidades.....	141
Tabla 8	Declaración estatutaria sobre el carácter de la educación superior.....	142
Tabla 9	Posición de las universidades con relación a la autonomía.....	144
Tabla 10	Contenido de la autonomía en la universidades.....	145
Tabla 11	Contenido de la autarquía en las universidades.....	146
Tabla 12	Estructura organizativa de las universidades .....	146
Tabla 13	De los estamentos universitarios de las universidades .....	147
Tabla 14	Autoridades que conforman el gobierno universitario.....	148
Tabla 15	Composición de los órganos de gobierno en las universidades .....	149
Tabla 16	Formas de elección de autoridades de las universidades .....	150
Tabla 17	Atribuciones y deberes del rector .....	152
Tabla 18	Funciones de los vicerrectores de las universidades.....	153
Tabla 19	Atribuciones de los consejos directivos de las facultades.....	154
Tabla 20	Atribuciones y deberes de los decanatos .....	156
Tabla 21	Funciones de los vicedecanos .....	157
Tabla 22	Comparativo de remuneraciones .....	158
Tabla 23	Comparativo de remuneraciones en las facultades de la UNA.....	159
Tabla 24	Comparativo de remuneraciones de facultades de la UNP .....	159
Tabla 25	Comparativo de remuneraciones de facultades de la UNICAN .....	160
Tabla 26	Composición del presupuesto de las universidades.....	161



## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Regímenes de gobernanza configurado sobre los ejes de legitimidad y efectividad .....	81
Ilustración 2 Relaciones de poder e influencia en las universidades .....	174
Ilustración 3 Descripción del modelo universitario para otro siglo .....	181
Ilustración 4 Definición de MUPOS .....	183
Ilustración 5 Órganos de conducción en el MUPOS .....	185
Ilustración 6 Estamentos universitarios .....	189
Ilustración 7 Las relaciones de Poder en MUPOS .....	191
Ilustración 8 La división de poderes .....	194
Ilustración 9 Estructura universitaria en MUPOS .....	196



# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. Presentación

Esta investigación se realizó en el marco del Programa de Doctorado en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones - Argentina. Averiguó sobre la función que cumplen el área administrativa y académica en la gestión de las universidades públicas paraguayas. El análisis se efectuó a partir del estudio de tres instituciones escogidas teniendo en cuenta los siguientes criterios: la primera del país, creada en el año 1889, es la Universidad Nacional de Asunción (UNA); la segunda, la Universidad Nacional de Pilar (UNP), al mismo tiempo es la primera creada fuera de la capital, en 1991, a 102 años después de la UNA, y la tercera institución analizada corresponde a la universidad pública más novel, fundada en el año 2010, la UNICAN. A la fecha, Paraguay cuenta con ocho universidades estatales.

En esta investigación se adoptó la definición de Parra (2007), en cuanto a que la administración es una actividad operativa y que la gestión es una actividad directiva o estratégica.

Para la recolección de datos se utilizaron como herramientas la entrevista en profundidad, la observación y el análisis documental. Las consultas a tomadores de decisión como rectores, administradores, directores académicos, docentes y estudiantes en cargos directivos totalizaron 35 entrevistas logradas. El análisis documental se basó en la revisión de estatutos, leyes, presupuestos, planillas de salarios y bonificaciones. El análisis de los datos recogidos se realizó de manera cualitativa en base a las categorías de análisis construidos para este estudio.

En el Paraguay existen pocos trabajos sobre la gestión de las universidades públicas, como resultado de la búsqueda se encontró lo realizado por Brítez Chamorro, Dávalos Dávalos y Duarte Masi (2013), que trata de una comparación sobre cultura organizacional de la Universidad Nacional de Pilar y de la Universidad Nacional de Itapúa. Esta carencia de producciones científicas y académicas sobre el tema de estudio, hace que esta investigación constituya un aporte importante y necesario para el análisis de la gestión de las universidades. Contribución que incluye, además de conclusiones innovadoras, la propuesta de un modelo de gestión dentro del cual se define el rol que debe cumplir el área administrativa y académica en la gestión de la universidad pública paraguaya.

Desde la perspectiva de pensar en un modelo para la gestión de otro siglo de la universidad, esta nueva propuesta se concibió como un sistema que se adapte, asuma desafíos y contribuya con las finalidades intrínsecas de la institución universitaria.

## **1.2. Preguntas de investigación**

En estas dos últimas décadas, uno de los temas centrales que refiere a la gestión universitaria, es indagar como compatibilizar las acciones del área administrativa, el área académica y la sociedad (Lemaitre, 2016); por lo que en este trabajo se abordan cuestiones internas de la organización, sobre las cuales el gestor universitario puede tener intervención directa, focalizándose en la relación entre el área administrativa y el académica.

La pregunta que guio la investigación es la siguiente: ¿Cómo mejorar la relación entre el área académica y el área administrativa en la gestión de las universidades públicas paraguayas?, la misma se desglosa en cuatro ejes de

investigación, que, a su vez, se plantean como preguntas, a saber: ¿Cuáles son las principales tensiones entre ambas áreas? ¿Cómo se organizan las universidades públicas paraguayas?; ¿Qué modelo de gestión se identifican o se observan en las universidades públicas paraguayas?; ¿Qué modelo de organización y gestión favorecería a las universidades públicas paraguayas para el cumplimiento de sus fines?

### **1.3. Objetivos**

#### **1.3.1. Objetivo general**

El objetivo planteado para esta investigación fue contribuir a mejorar la relación entre las áreas académicas y administrativas de las universidades públicas paraguayas con la propuesta de un modelo de gestión.

#### **1.3.2. Objetivos específicos**

En esta línea, los objetivos específicos se determinaron en los siguientes puntos: 1) Describir la relación existente entre los gestores de las áreas administrativas y académicas de las universidades públicas, 2) Conocer cómo se organizan las universidades públicas paraguayas, 3) Diagnosticar los modelos de gestión que se identifican o se observan en las universidades públicas paraguayas, 4) Proponer un modelo de organización y gestión que favorecerá a las universidades públicas paraguayas en el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas.

### **1.4. Hipótesis de trabajo**

Esta investigación adoptó como hipótesis, que en la gestión de las universidades públicas paraguayas existe una tensión entre el área académica y el área administrativa, donde los administrativos pocas veces dan prioridad a los asuntos académicos, en coincidencia con lo sostenido por Lemaitre (2016).

También en esta investigación se estableció como hipótesis que las universidades públicas paraguayas están organizadas por facultades e institutos, adoptan como modelo de gestión una descentralización administrativa y académica caracterizada por una excesiva burocracia (Duque Oliva, 2009).

Finalmente, se propone como tercera hipótesis, que el modelo de organización y gestión que favorecería a las universidades públicas paraguayas, será la centralización participativa en lo administrativo y la descentralización académica, éstos mediante una división y equilibrio de poderes entre ambas áreas, de acuerdo a la realidad de su entorno (Brunner, 2011).

### **1.5. Estructura de esta tesis doctoral**

El trabajo está estructurado en una introducción y once capítulos, los cuales se sintetizan a continuación. La Introducción contiene una breve presentación seguida de las preguntas, los objetivos y las hipótesis que guían la investigación. En el segundo apartado sobre El sistema universitario paraguayo se proporciona un contexto sobre el funcionamiento de la educación universitaria pública en Paraguay, describiendo de manera concisa las ocho universidades nacionales, el marco normativo, las regulaciones del funcionamiento administrativo y un marco institucional que visualiza las reglamentaciones que determinan el funcionamiento de la organización.

Seguidamente, en el capítulo tercero se aborda el Marco histórico de las universidades centrando la explicación en el origen de las universidades como institución, pasando por un recorrido histórico en América hasta llegar a Paraguay donde se desarrolla la investigación y, finalmente, expone las funciones sustantivas reconocidas en la actualidad a las universidades.

El Marco teórico desarrollado en el punto cuatro, parte de la delimitación conceptual de los términos claves y las teorías que sustentan el trabajo tales como gestión, teorías del poder en la gestión, conflicto en las organizaciones, modelos de gestión universitaria, ideologías de los modelos de gestión, modelos de gobierno y gobernanza universitaria y autonomía.

Por el objeto de investigación emprendido, el enfoque metodológico escogido para ello fue el método cualitativo, dado que se proponía analizar la tensión existente en la relación entre el área administrativa y el área académica. Por tanto, el estudio en un primer momento fue de objeto diagnóstico, de corte transversal, no experimental, valiéndose de varias técnicas y procedimientos como la entrevista en profundidad, la observación y el análisis documental. En la segunda parte fue propositiva porque desarrolla la propuesta de un modelo de gestión. La investigación se desarrolla en tres de las ocho universidades estatales y dentro de ellas son seleccionadas también tres facultades de acuerdo a los criterios que se describen en el apartado cinco denominado Método.

En cuanto a los resultados, contenidos en el punto seis, se exponen en tres subdivisiones, la primera hace referencia a los hallazgos mediante las entrevistas en profundidad, detalladas por cada universidad estudiada y clasificadas según las cuatro categorías de análisis utilizadas para esta tesis, que son: Formas y estructuras de organización, Modelos de gestión, Relaciones de poder y el Conflicto entre las áreas administrativas y académicas. La segunda subdivisión hace un recuento de los principales datos recogidos mediante la técnica de la observación no participativa y, por último, la tercera subdivisión presenta los resultados de la revisión documental sobre los estatutos de las

universidades, las planillas de sueldo y el análisis de la composición del presupuesto.

En el apartado siete, Discusión y análisis, se realiza una triangulación de los datos obtenidos mediante las tres técnicas de recolección de datos descritas en el capítulo de Métodos, atendiendo las cuatro categorías de análisis anteriormente mencionadas.

En el capítulo ocho, en función de los hallazgos obtenidos en la fase diagnóstica de la investigación, luego de su correspondiente discusión y análisis en el capítulo anterior, se presenta un modelo de gestión para las universidades públicas paraguayas como propuesta superadora denominada Modelo MUPOS: Modelo Universitario para otro Siglo, que se desarrolla sobre cuatro ejes: la estrategia, la estructura, la ejecución y la cultura organizacional necesarias para su implementación.

En el capítulo nueve se consigna la Conclusión de este trabajo de investigación acerca de La relación entre las áreas administrativas y académicas en la gestión de las universidades públicas paraguayas, se confirma la hipótesis principal que existe tensión en el relacionamiento de las áreas administrativas y académicas en las tres universidades analizadas en este trabajo, principalmente, debido al manejo de los recursos económicos y la participación en la toma de decisiones, así también se concluye sobre una propuesta organizacional denominada Modelo Universitario para otro Siglo (MUPOS).

Marcaron los tiempos de desarrollo de esta tesis la carencia de estudios en el país sobre el tema planteado; la situación por la que atraviesa la educación superior en Paraguay y las particularidades de las tres universidades públicas seleccionadas para el relevamiento. Se finaliza en un proceso de aprendizaje



personal y de satisfacción al contribuir con un aporte que toma en cuenta las perspectivas estudiadas y relevadas en la investigación, para contrastarlos o complementarlos con los importantes conocimientos adquiridos durante el doctorado.

En los dos últimos capítulos, diez y once, de Bibliografía y Anexos, primeramente, se detallan las fuentes consultadas y utilizadas para sustentar teóricamente la investigación y finalmente se anexan las evidencias del proceso de validación de los instrumentos, así como las respuestas de los expertos.

## **2. EL SISTEMA UNIVERSITARIO PARAGUAYO**

La historia universitaria en Paraguay es reciente, data de finales del siglo XIX con la fundación de la Universidad Nacional de Asunción en 1889, tres siglos y medio posterior a la fundación de la Universidad de Santo Domingo, la más antigua de Latinoamérica, fundada en el año 1538. Esto posiciona a Paraguay en el último estado americano en contar con una casa de estudios de esta característica (Carbone & Giménez, 2015).

La Universidad Nacional de Asunción por más de setenta años fue la única institución universitaria del país, hasta la fundación de la Universidad Católica de Asunción en 1960, la primera de gestión privada (ANEAES, 2017; Carbone & Giménez, 2015).

Tras la promulgación de la actual Constitución Nacional (1992) las universidades deben ser creadas por ley. Actualmente el sistema universitario paraguayo está compuesto por 54 universidades, de las cuales 46 son de gestión privada y sólo ocho públicas (ANEAES, 2017).

### **2.1.1. Universidades públicas**

A continuación, una breve descripción de las universidades públicas del Paraguay extraídas del informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria del Ministerio de Hacienda del 2016.

#### **2.1.1.1. Universidad Nacional de Asunción**

La UNA creada en 1889, cuenta con 12 facultades, tres institutos y el Colegio Experimental Paraguay – Brasil, en los que se desarrollan 80 carreras en diversas áreas del conocimiento, en el período 2016 contó aproximadamente con 47 mil estudiantes y nueve mil docentes (Ministerio de Hacienda, 2016).

En el ámbito financiero utilizó, durante el 2016, recursos por un valor de G. 1.044 mil millones, inferior en 3,6% a lo ejecutado en el año 2015, siendo los gastos en servicios personales, los de mayor participación, que representan el 81% del presupuesto total. Por otro lado, el 87,7% de los recursos durante el año 2016, fueron financiados por el tesoro nacional, mientras que el 12,3% provino de fondos institucionales, entre los que se encuentran además los provenientes del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Ministerio de Hacienda, 2016).

#### **2.1.1.2. Universidad Nacional del Este**

La UNE fue creada por ley en el año 1993, constituyéndose en un ente autónomo que se rige por la Ley de Educación Superior y su ley de creación. Para el logro de los objetivos enmarca su actividad dentro de los ejes estratégicos de Formación; Investigación, Responsabilidad Social y Gestión de Calidad a través de objetivos estratégicos (Ministerio de Hacienda, 2016).

En cuanto a formación de profesionales por facultades en el año 2016, se registraron 10.132 alumnos. Las facultades con la mayor cantidad de matriculados fueron las de Formación de Carreras Técnicas con 3.000 estudiantes, seguidas de Ciencias Económicas con 2.500, y Ciencias Sociales y de la Comunicación con 1.377.

En términos financieros, las de mayor ejecución fueron Ciencias Económicas y Formación de Carreras Técnicas superando los G. 15 mil millones. En lo que se refiere a postgrado, se registraron 225 matrículas y se erogándose la suma de G. 4.460 millones (Ministerio de Hacienda, 2016).

La UNE registró al cierre del ejercicio fiscal 2016 una ejecución de G. 98.836 millones, 3,2% menor a lo ejecutado en el 2015 y 0,1% menor a los registros del 2014. Se observa una variación en la ejecución entre los tres años,

en el 2015 hubo un salto de la ejecución respecto al 2014, sin embargo, la ejecución del 2016 prácticamente igualo lo realizado en el 2014.

En términos de participación, claramente el grupo más importante fue servicios personales, que representa el 88,4% en la ejecución total. El 2016 registró una ejecución de G. 88.535 millones, mediante el mismo se pagó principalmente salarios a funcionarios administrativos y docentes (Ministerio de Hacienda, 2016).

### **2.1.1.3. Universidad Nacional de Pilar**

La UNP fue creada por ley en el año 1994<sup>1</sup>, tiene como finalidad principal la formación profesional superior, la investigación científica y tecnológica, así como la extensión universitaria. Respecto a su estructura y gobierno, está integrada por facultades, Institutos, escuela, unidades y Servicios creados por el consejo superior universitario. En cumplimiento a sus principales objetivos, durante el año 2016, utilizó un total de G. 41 mil millones, el cual implicó una disminución del 3,4% (G. 1.471 millones) con respecto a lo utilizado en el año 2015 (Ministerio de Hacienda, 2016).

Los desembolsos realizados en concepto de servicios personales, se constituyen en el de mayor ejecución financiera durante los tres últimos años, siendo el promedio de participación del 90% respecto del total ejecutado en cada año, entre los que se menciona principalmente el pago de sueldos a 846

---

<sup>1</sup> La Universidad Nacional de Pilar fue la primera institución organizada en el interior del País gracias a una iniciativa popular el 14 de julio de 1991, funcionando bajo la figura de asociación civil con capacidad restringida, Universidad de Pilar, hasta que logra su reconocimiento parlamentario según Ley de la Nación 529 del 28 de diciembre de 1994 (Villalba Benítez, 2016).

personales permanentes por el cual se destinó G. 27.806 millones; además, en cuanto al personal contratado se pagó G. 1.220 millones correspondiente a 71 personas contratadas al 31/12/2016. Del total de recursos utilizados por la entidad durante el año 2016, el 91% fue financiado con recursos del tesoro nacional, y el 9% con recursos institucionales originados principalmente por cobro de aranceles educativos (Ministerio de Hacienda, 2016).

De acuerdo a lo informado por la entidad, para el año 2016, se matricularon un total de 4.765 alumnos. En cuanto a las carreras de grado, se puede mencionar que la Facultad de Ciencias Aplicadas, es la de mayor demanda, considerando que recibió a un total de 1.363 matriculados durante el 2016. En ese sentido, en razón de 4.600 estudiantes matriculados en carreras de grado, la universidad cuenta con 638 docentes, en lo que respecta a cursos de postgrado, la especialización en Didáctica Universitaria se constituye en el curso de mayor demanda, ya que, en el 2016, se matricularon 165 alumnos (Ministerio de Hacienda, 2016).

#### **2.1.1.4. Universidad Nacional de Itapúa**

La UNI es una Institución de derecho público, autónomo y autárquico con personería jurídica, regida por la Ley de Educación Superior y su estatuto creado en el año 1996. Actualmente cuenta con siete facultades que son las Facultades de Ingeniería, Medicina, Ciencias Económicas y Administrativas, Humanidades, Ciencias Sociales y Cultura Guaraní, Ciencias Jurídicas, Ciencias Agropecuarias y Forestales, Facultad de Ciencias y Tecnología. Así mismo la universidad habilitó sedes en diferentes ciudades del Departamento de Itapúa: tres facultades respectivamente en María Auxiliadora, Natalio, Coronel Bogado, dos en General Artigas, San Pedro del Paraná y una en Mayor Dionisio Otaño. En

términos generales, en el 2016 se matricularon 5.890 estudiantes, 413 egresaron y se registraron 989 docentes (Ministerio de Hacienda, 2016).

La UNI registró al cierre del ejercicio fiscal 2016 una ejecución de G. 58.609 millones, 4% mayor a lo ejecutado en el año anterior y 9,7% a los registros del año 2014. El crecimiento en el periodo 2015/2016 fue menor al periodo 2014/2015. En términos de participación en la ejecución, el grupo de gastos más importante fue servicios personales, que representa el 83,8% de la ejecución total. El 2016 registró una ejecución de G. 47.970 millones, mediante el mismo se pagó salarios a 1.525 funcionarios, de los cuales 436 son administrativos y 1.089 docentes (Ministerio de Hacienda, 2016).

#### **2.1.1.5. Universidad Nacional de Concepción**

La UNC es una institución de derecho público autónoma creada por ley en el año 2007. Actualmente funciona con seis facultades: Medicina, Ciencias Agrarias, Ciencias Económicas y Administrativas, Odontología, Humanidades y Ciencias de la Educación, Ciencias Exactas y Tecnológicas; que, con la Dirección de Postgrado, la unidad académica y administrativa del rectorado se conjugan las gestiones internas en dos grandes soportes: académico y administrativo (Ministerio de Hacienda, 2016).

La UNC registró al cierre del Ejercicio Fiscal 2016 una ejecución de G. 38.839 millones, 2,9% mayor a lo ejecutado en el año anterior y 14,9% a los registros del año 2014. El crecimiento en el periodo 2015/2016 fue menor al periodo 2014/2015. En términos de participación, el grupo de gastos más importante fue servicios personales, que representa el 82% de la ejecución total. En el 2016 se registró una ejecución de G. 32.001 millones, mediante el mismo

se pagó salarios a 793 funcionarios, de los cuales 723 son nombrados y 70 contratados (Ministerio de Hacienda, 2016).

En el periodo 2016 se contó con un total de 2.567 matriculados en carreras de grados y 183 profesionales matriculados en los diferentes cursos de postgrado ya sea de Especialización y de Maestría. Las facultades con mayor cantidad de alumnos fueron la de Ciencias Económica y Administrativas, y Ciencias Agrarias con 737 y 556 alumnos respectivamente. Referente a la cantidad de docentes, la de mayor cantidad es la facultad de Medicina con 113 docentes (Ministerio de Hacienda, 2016).

#### **2.1.1.6. Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo**

La UNVES fue creada por ley en el año 2007, actualmente cuenta con ocho facultades y tres escuelas en Villarrica, más cinco sedes en las ciudades de Carapeguá, Paraguarí, Pedro Juan Caballero, Yuty, Caazapá y una subsede en la Ciudad de San Juan Nepomuceno. En términos generales en el año 2016 se matricularon 4.355 alumnos y contaban con 2.073 docentes. La institución tiene como intervención principal la formación de profesionales en las áreas de; Ciencias Económicas, Filosofía y Ciencias Humanas, Politécnica, Ciencias de la Salud, Ciencias Agrarias, Ciencias Físicas, Químicas y Matemáticas, Ciencias Políticas y Sociales, Ingeniería y Arquitectura, y la formación de postgrado en diversas áreas del saber (Ministerio de Hacienda, 2016).

La UNVES registró al cierre del ejercicio fiscal 2016 una ejecución de G. 44.879 millones, 2,8% mayor a lo ejecutado en el año anterior y 6,1% a los registros del año 2014. El crecimiento en el periodo 2015/2016 fue menor al periodo 2014/2015. En términos de participación, el grupo de gastos más importante fue servicios personales, que representa el 90,2% en la ejecución

total. En el 2016, registró una ejecución de G. 40.580 millones, mediante el mismo se pagó salarios a 2.312 funcionarios, de los cuales 2.276 son nombrados y 36 contratados (Ministerio de Hacienda, 2016).

#### **2.1.1.7. Universidad Nacional de Caaguazú**

La UNCA fue creada por ley en el 2007, actualmente con siete facultades, 23 carreras y un instituto superior, cuyos productos son la formación de profesionales en las áreas de Ciencias Económicas; Ciencias Médicas; Ciencias Sociales y Políticas; Ciencias de la Producción; Ciencias de la Salud; Ciencias y Tecnologías; Odontología; Arte Musical; sus ejes transversales son: Salud y Ecología, Producción y Tecnología, Comunicación e Idiomas, Emprendedurismo y Negocios, Cultura y Arte, Deportes y Recreación (Ministerio de Hacienda, 2016).

La universidad registró en el 2016 una ejecución de G. 47.443 millones, con una disminución del 1% con relación a lo ejecutado en el año 2015 y un crecimiento del 9% respecto al año 2014. El 92,6% de los recursos utilizados proviene de los recursos del tesoro y 7,4% de los recursos instituciones. La mayor proporción fue destinada en servicios personales, con G. 43.604 millones, que representó el 91,9% del total ejecutado por la universidad, de los cuales G. 38.546 millones se utilizó en concepto de sueldos para pagos a funcionarios permanentes y G. 348 millones para personales contratados. La UNCA en el año 2016 contó con un total de 3.336 alumnos matriculados, y 1106 docentes (Ministerio de Hacienda, 2016).

#### **2.1.1.8. Universidad Nacional de Canindeyú**

La UNICAN fue creada por ley en el año 2010, actualmente cuenta con 1.459 alumnos, ofrece carreras de Contaduría Pública, Administración, Derecho,



Análisis de Sistemas y Enfermería en la Sede Salto del Guairá, mientras que en la Sede Curuguaty cuenta con las carreras de Contaduría Pública, Administración, Derecho, Análisis de Sistemas y Veterinaria y en la ciudad de Katueté la carrera de Agronomía. La UNICAN cuenta con un total de 81 funcionarios activos, de los cuales 71 son nombrados y 10 contratados (Ministerio de Hacienda, 2016).

Al cierre del ejercicio fiscal 2016, la Universidad Nacional de Canindeyú ejecutó un total de G. 19.694 millones de su asignación financiera, mayor que el año 2014 y 2015 en 29,1% y 3,1%, respectivamente. En términos de participación, el grupo de gasto más importante fue servicios personales, que cerró el 2016 con una participación en la ejecución total del 83,2% (G. 16.392 millones), seguido de Inversión Física con una participación del 8,3% (G. 1.631 millones) (Ministerio de Hacienda, 2016).

### **2.1.2. Marco normativo**

La Constitución Nacional del Paraguay del 20 de junio de 1992, que es considerada la más democrática y legítima de la historia del país (Decidamos, 2007), reconoce a la República como un Estado Social de Derecho, lo que conlleva la búsqueda de la igualdad social real entre sus habitantes. Para esto, el Estado debe asegurar derechos especiales, no asegurados por el Estado de Derecho, (Villar Borda, 2007). En tal dirección, el más alto instrumento jurídico del Paraguay establece, en su artículo 73, que toda persona tiene derecho a la educación, esta debe ser permanente e integral, teniendo por objetivo último el desarrollo pleno de la personalidad humana, el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos, además de la promoción de la justicia social, libertad y la paz, entre otros. Por otra parte, especifica en su artículo 76, que la

organización del sistema educativo es responsabilidad del Estado, integrando a la educación escolar y extraescolar, abarcando a los sectores públicos y privados. Reconociendo las diferencias individuales entre los habitantes del país, la educación al igual que los demás derechos constitucionales, son reconocidos a las personas con discapacidad, teniendo el Estado la obligación de compensar las desigualdades reales de estas personas, garantizando la verdadera igualdad de oportunidades.

En referencia a la educación universitaria en particular el artículo 76 establece que el Estado tiene la obligación de fomentarla, así como tiene el mismo deber con respecto a la investigación científica y/o tecnológica. La Constitución en este aspecto reconoce en el artículo 79 la autonomía universitaria, limitándose a designar sus fines, que son la formación profesional, la investigación científica y la tecnológica; y la extensión universitaria. Esta autonomía universitaria, extendida a las instituciones universitarias públicas y privadas, se expresa en su capacidad de definir libremente sus propios estatutos y formas de gobierno. En cuanto a sus planes curriculares, los mismos deben ser confeccionados con arreglo a las políticas y planes educativos nacionales.

A partir del límite general establecido por la Constitución Nacional se promulgan un conjunto de instrumentos legales como leyes, decretos y resoluciones, que afectaran a la universidad como institución de educación superior, y sujeta a rendir cuentas ante el Estado.

Dentro del cuerpo legal del Paraguay concerniente a la educación tenemos en primer lugar a la Ley N° 1264 General de Educación que regula la educación pública y privada, como establece el artículo 7. Disponiendo además que las universidades son instituciones del tercer nivel de la educación formal en

el artículo 27, y que abarcan una multiplicidad de áreas del saber para desarrollar su misión de investigación, servicio a la comunidad, enseñanza, formación y capacitación de profesionales según el artículo 8, teniendo a su cargo, junto a las otras instituciones del tercer nivel, la educación de postgrado. Prosiguiendo con que las universidades son instituciones autónomas, que determinan su forma de gobierno y establecen sus estatutos, aunque están obligadas a coordinar sus planes y programas de estudio en el marco de un único sistema educativo nacional, reforzando lo expresado en el articulado 79 de la Constitución Nacional.

Para el ordenamiento de las instituciones del tercer nivel del Sistema Educativo Nacional se promulga en agosto del 2013, la Ley N° 4.495 Educación de Superior, teniendo por objeto según el artículo uno:

Regular la Educación Superior como parte del Sistema Educativo Nacional, definir los tipos de instituciones que la integra, establecer sus normativas y mecanismos que aseguren la calidad y la pertinencia de los servicios que prestan las instituciones que la conforman, incluyendo de la investigación.

Esta ley establece que la Educación Superior, según el artículo 2 y 4, es un bien público, que es un elemento fundante de un país con equidad y en democracia, que busca la formación personal, académica y profesional del estudiante, como así también busca la producción de conocimientos y saberes, la extensión de la cultura y el servicio comunitario. Reconociendo a la Educación Superior estatus de Derecho Humano fundamental y considerándola como un bien público, el Estado se responsabiliza de la misma, en todo lo referente a su organización, dirección y gestión.

En el artículo 6 se fijan los objetivos que deben cumplir las instituciones del tercer nivel, en primer lugar, formar profesionales y líderes competentes con pensamiento creativo y crítico. En segundo lugar, ofrecer una formación científica, humanística y tecnológica del más alto nivel académico; capacitar en la investigación y el pensamiento teórico a sus estudiantes, para formar profesionales con un pensamiento crítico y creativo, en correspondencia con la ética y la conciencia social. En tercer lugar, investigar para contribuir con el desarrollo de la sociedad en lo científico, tecnológico y cultural. Además de extender sus conocimientos y servicios a la sociedad. Contribuyendo a la salvaguarda y consolidación de los valores democráticos en la búsqueda de una sociedad más justa, libre y equitativa. Promoviendo el respeto a los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la defensa de la soberanía nacional. Buscado asimismo el establecimiento y fortalecimiento de relaciones e intercambios con instituciones y organismos nacionales e internacionales.

Para el cumplimiento de sus objetivos, las instituciones del tercer nivel deberán guiarse por los principios expresados en el artículo 5 de esta ley, principios que pueden resumirse, en primer lugar, en el respeto a la identidad y cultura nacionales, la democracia, el Estado social de derecho; lo que incluye la obligatoriedad de rendir cuentas ante el Estado y; la pertinencia y coherencia de los programas para el fortalecimiento del desarrollo nacional. En segundo lugar, el respeto a las personas en su dignidad y sus derechos humanos, entre los que encontramos el respeto y fomento a la igualdad, solidaridad y cooperación entre las personas, las organizaciones y las naciones; el respeto a la pluralidad de opinión, de ideología política, religiosa y cultural. En tercer lugar, el rigor científico y la responsabilidad ética en la búsqueda, construcción y transferencia del

conocimiento, con una actitud abierta a la innovación exigidas por los cambios constantes.

Las universidades serán creadas por ley, a propuesta del Poder Ejecutivo o de entidades de naturaleza privada o mixta, para el funcionamiento de las mismas se deberá contar con un dictamen favorable del Consejo Nacional de Educación Superior, como se establece en el artículo 25 (Ley N° 4995 de Educación Superior, 2013).

Para velar por el cumplimiento de los objetivos y la observancia de los principios expresados por esta ley, se establece en el artículo siete que el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) es el órgano que cuenta con la responsabilidad de proponer las políticas y programas de la educación superior. En el artículo 8 dispone que el órgano está conformado por trece miembros de distintos estamentos de la Educación Superior, el Ministerio de Educación y Cultura y; otros órganos relacionados con la educación, ciencia y tecnología.

Este órgano tiene varias funciones, que son expresadas en su artículo 9, que pueden ser agrupadas en ejecutivas, normativas, consultivas e informativas, además de la función de velar por el respeto a la autonomía universitaria. Dentro de sus funciones ejecutivas, tiene la potestad de aplicar sanciones a instituciones del tercer nivel que no cumplan con las exigencias para la evaluación y acreditación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, intervenir universidades e institutos de formación superior, y clausurar filiales y carreras de estas y; coordinar con el Ministerio de Educación y Cultura programas de articulación de la educación media con la educación superior, entre otras. Dentro de sus funciones normativas encontramos la de

proponer políticas de fortalecimiento y desarrollo de la educación superior en línea con los planes de desarrollo nacional. Establecer criterios técnicos y académicos básicos de los currículos educativos del nivel. Generar planes y propuestas sobre las necesidades y su financiamiento. Como funciones consultivas e informativas se puede mencionar el deber de este órgano de informar anualmente al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo sobre la situación de la educación superior y proveer a la ciudadanía de información sistematizada de la calidad de los carreras e instituciones del nivel superior.

Para representar a las universidades e institutos y colaborar con el Consejo Nacional de Educación Superior, además de servir de instancia de diálogo entre las instituciones del tercer nivel, esta ley en sus artículos 17 y 20, establecen el consejo de rectores y el consejo de directores generales, respectivamente, con funciones de proponer políticas y planes para alcanzar los fines de la educación superior, proponer y adoptar acciones para el fortalecimiento de las instituciones del nivel superior, además de la cooperación entre las instituciones de la educación superior y de éstas con las demás Instituciones de los distintos niveles.

Retomando el tema específico de la universidad, esta ley las define de idéntica manera que la Constitución y la Ley N°1264 General de Educación.

### **2.1.3. Regulación del funcionamiento administrativo**

La normativa vigente en el país respecto al funcionamiento administrativo de las universidades es general y rige para todas las instituciones públicas, por lo que no constituye un factor limitante para la gestión. La ley N° 1535 de 1999 de Administración Financiera del Estado, permite flexibilidad para que se pueda

organizar la estructura administrativa acorde a las necesidades de la institución de acuerdo a los delineamientos establecidos.

En las universidades se visualizan dentro de sus estructuras las unidades de apoyo, conformadas por el área administrativa, y las unidades misionales que representan los del área académica. La investigación trata sobre uno de los problemas que es la priorización de las cuestiones burocráticas administrativas, por sobre las académicas. Éstos últimos, solicitan mayor atención basados en la autonomía que le otorga la Constitución Nacional a las instituciones de educación superior, teniendo en cuenta además que la normativa administrativa vigente no constituye un factor limitante para el relacionamiento fluido, equilibrado y eficaz entre ambos sectores.

Para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, según se establece en el artículo 3 de la Ley 1.535, que las universidades y los demás Organismos y Entidades del Estado (OEE), se instrumentarán de sus respectivos presupuestos, los mismos que conformarán el Presupuesto General de Nación (PGN), siendo este último la expresión financiera de los planes de trabajo de los OEE, así como lo establece el artículo 5 de la ley, no podrán ejecutar recursos no previstos en el PGN.

La ley también establece una estructura básica que armoniza los distintos OEE, por una parte, la administración de los ingresos y egresos y; por otra parte, el control de lo administrado. La administración de los recursos en las universidades, al igual que los demás OEE, se realiza a través de las Unidades de Administración y Finanzas (UAF) que son las responsables de estas tareas, como se expresa en el artículo 71 de la Ley 1535. En cuanto al control de lo administrado se debe mencionar se da en dos momentos de la gestión. En una

primera etapa, el control es previo y se encuentra a cargo de los propios responsables de la administración. En la segunda, el control es posterior, se realiza por las instancias intra-institucionales que son las Auditorías Internas Institucionales y de forma externa, a cargo de la Contraloría General de la República (CGR) como se establece en el Título VII de esta Ley.

Las UAFs dependerán de la máxima autoridad institucional y deberá estar adecuada a la estructura prevista en el artículo 100 de la reglamentación de la ley, que es el Decreto N° 8127 de 30 de marzo de 2000. Debiendo las mismas estar compuestas por las dependencias de Informática, recursos humanos, presupuesto, tesorería, contabilidad y adquisición de bienes.

#### **2.1.4. Marco institucional de las universidades públicas paraguayas.**

En este apartado se describe el marco institucional, a fin de visualizar el conjunto de reglamentaciones que expresan y determinan el funcionamiento de las organizaciones. Del ordenamiento jurídico precedente se desprenden varias disposiciones que regulan el funcionamiento de las UPP.

En primer lugar, se encuentran las leyes que crean las Instituciones de Educación Superior como se ha visto en el apartado anterior las universidades son creadas por ley. En segundo lugar, tenemos los estatutos de cada universidad. Tercero, las resoluciones de las asambleas universitarias. Cuarto las resoluciones de los consejos superiores universitarios, resoluciones del rector, resoluciones de los consejos directivos y resoluciones del decano.

Cada universidad según su estatuto define su ordenamiento interno, estas resoluciones pueden abarcar distintas materias, como contenidos referentes a la organización tales como organigramas, manuales administrativos, etc., y de



orden misional sobre cuestiones académicas, de investigación y extensión, al relacionamiento interinstitucional y con la sociedad civil, entre otros. Las normativas precedentes habilitan a las UPP a establecer los mecanismos necesarios para el buen relacionamiento entre las áreas administrativas y académicas.

### **3. MARCO HISTÓRICO: UNIVERSIDADES**

#### **3.1.1. Origen de la universidad**

La universidad cuenta con una larga historia, objeto de modificaciones que son producto del paso del tiempo y responde a las necesidades de la sociedad a la cual pertenece y debe satisfacer, estos cambios no son solo formales, como el caso de nombres u formas de organización, sino que incluyen cuestiones relacionadas a su naturaleza y a hasta sus finalidades.

Castellanos Gout (1973) señala que se pretendió establecer el origen de la universidad en la Europa del medioevo, acompañando el surgimiento de la clase burguesa, que a su entender es incorrecto pues considera que el verdadero origen de estas instituciones no se corresponde a la civilización occidental propiamente, sino a la oriental, es decir China, India y/o Egipto.

La universidad mahometana de Alzhar, es un ejemplo, cuya estructura y finalidad se asemejaba a las instituciones universitarias de la edad media europea, que se encargaban de la trasmisión de conocimientos propiamente teológicos. Así en occidente el saber transmitido por las universidades era lo expresado en la Biblia, en oriente el contenido transmitido era el del Corán. Otra semejanza es la organización de las universidades en cuanto a los académicos, que, tanto en occidente como en oriente, los estudiantes una vez egresados se convertían en maestros de estas instituciones, para la reproducción de los conocimientos (Castellanos Gout, 1973).

De hecho, el mundo árabe ejerció gran influencia para el surgimiento de las universidades europeas, tras las cruzadas los combatientes, que conocieron el esplendor de la sociedad, dieron a conocer las maravillas culturales de las cuales fueron testigos, dentro de las que se encontraban las escuelas de Oriente.

El hecho facilitó para que en Occidente se creen organizaciones de transferencia de conocimientos (Castellanos Gout, 1973).

Otra línea sobre el surgimiento de las universidades es la planteada por Latorre (como se citó en Villalba Benítez, 2016) donde señala que el origen de la universidad es muy anterior al siglo X de nuestra era, sostiene que la universidad nace en el siglo IV antes de cristo en Egipto, con la fundación del Museum de Alejandría, obra encargada por Alejandro Magno. Ésta se ajusta a la actual percepción de universidad, organizada y equipada con aulas de clases, espacios apropiados para el estudio de la anatomía, botánica y zoología, instrumentos y herramientas científicas, y la Biblioteca de Alejandría que se erigía como el compilado intelectual con aproximadamente 400 mil pergaminos y 90 mil títulos de obras diversas más destacadas de la época.

Según Ferrer (como se citó en Villalba Benítez, 2016) otros autores afirman sobre la existencia de las Universitas se comienza a hablar aproximadamente en el siglo XIII. Estas instituciones educativas se diferencian de las anteriores, pues son concebidas como corporaciones con objetivos permanentes de producción y difusión de conocimientos.

La primera universidad, como la conocemos en la actualidad, fue fundada en 1088 en Bolonia, siendo la Institución Universitaria más antigua que sigue funcionando hasta la fecha (Univerversitá di Bologna, 2016).

### **3.1.2. La universidad en América**

Tras la colonización de América, Europa introdujo a las nuevas posiciones la cultura, incluyendo la universidad, que es parte e instrumento de esta. Pues en el nuevo continente era necesario contar con individuos capaces de gestionar la propiedad de la Corona (Villalba Benítez, 2016).

En América la fundación de universidades data del siglo XVI. Según Villalba Benítez (2016), partiendo de Arzoumanian (1994), la primera institución universitaria del continente es la Universidad de Santo Tomás de Aquino que se funda en la Isla La Española, actual República Dominicana, en 1538.

Posteriormente, en 1551, se fundaron dos nuevas instituciones universitarias, el 12 de mayo la Universidad de San Marcos en Lima y el 21 de septiembre la Universidad de San Pablo en Ciudad de México. Aunque en este punto existe una controversia bastante importante, no con respecto al funcionamiento de hecho de la primera universidad del continente, sino en cuanto a su legitimidad jurídica. Este planteamiento surge de la misma casa de estudios superior que atribuye el derecho de primogenitura en el continente americano a la Universidad Mayor de San Marcos.

En el prólogo de la obra *San Marcos, universidad decana de América* Ugarte Del Pino expresa:

(...) en defensa de la primogenitura legal de nuestra universidad, dada la vigencia del Patronato de las Bulas Alejandrinas, confirmado por el Tratado del 7 de junio del 1494 celebrado en Tordesillas entre Castilla y Portugal y en toda vigencia en 1551, impedía a la Iglesia fundaciones fuera de la Real Cancillería, razón por la cual la única fundación válida fue la de San Marcos en mayo de 1551 y la de Méjico en septiembre de ese mismo año (...) (como se citó en Válcárcel Esparza, 2011, p. 3)

Válcárcel Esparza (2011) plantea que el designar como más antigua del continente a la Universidad de Santo Tomás es espurio. Ya que en la isla La Española de la colonia se han fundado dos universidades distintas, por un lado,

la Universidad de Santiago de la Paz a mitad del siglo XVI, que fue constituida en Seminario en 1602 y la Universidad de Santo Tomás que recién comienza de facto a funcionar en el siglo XVII para establecerse legalmente en el siglo XVIII, según señala el autor recién se escuchó hablar del funcionamiento de esta Institución en el 1636.

En el mismo texto se plantea que la Universidad Mayor de San Marcos es en términos legales y de vida ininterrumpida la más antigua del continente, siendo la única institución universitaria que tiene un funcionamiento sin interrupciones desde el siglo XVI (Válcarcel Esparza, 2011). Coincidiendo con Válcarcel están D'Andreas, Zubiría y Sastre Vázquez (2012) que dan el título de primada a la Universidad de Lima, actualmente Universidad Mayor de San Marcos.

Mientras que en oposición a la postura de Válcarcel podemos encontrar en el Boletín del Instituto Caro y Cuervo una reseña a la Bula del Papa Paulo III "In Apostulatus Culmine" donde se señala que la misma se encuentra registrada en el mencionado instrumento canónico en diversos idiomas y que junto a estas traducciones se publica una investigación de Julio Ortega Frier, donde este último señala que le corresponde el honor de Primada de América a la Universidad de Santo Tomas de Aquino por las siguientes razones: 1) La Bula de Paulo III tenía validez con o sin el Pase Regio y; 2) Que la Institución mencionada era poseedora del título de universidad y que ejercía de hecho su función educativa (Instituto Caro y Cuervo, 1945). En esta línea Alonso Maraño (1998) parte de la convicción de que la Bula no es falsa, ni mítica o adulterada, no se la puede calificar de falta de valor legal, ni como de no nacida, por lo cual le asigna valor argumentativo en el tema en cuestión.

### **3.1.3. La universidad en Paraguay**

La historia universitaria del Paraguay es muy reciente, data de finales del siglo XIX con la fundación de la Universidad Nacional de Asunción, 350 años después de la fundación de la Universidad de Santo Domingo, la más antigua del continente, fundada en el año 1538. Esto posiciona a Paraguay en el último estado americano de contar con una casa de estudios de esta característica (Carbone & Giménez, 2015).

Según lo plantean Carbone y Giménez (2015) la universidad en Paraguay nace con los partidos políticos tradicionales, Liberal y Colorado, en la época de la posguerra de la Triple Alianza. Sin embargo, comentan que entre la clase política no había un consenso en torno a la fundación de este tipo de instituciones, como ejemplo de eso está el hecho anecdótico del veto del Presidente Patricio Escobar al proyecto de ley que buscaba crear la primera universidad del país, un año antes de la creación de la Universidad Nacional de Asunción.

La UNA fue por más de setenta años la única institución universitaria del país, hasta la fundación de la Universidad Católica de Asunción (ANEAES, 2015; Carbone & Giménez, 2015). El hecho de la creación de la Universidad Católica fue “una efectiva contribución a la elaboración cultural del país, a la formación intelectual, moral y técnica de la juventud y al desarrollo y conservación del patrimonio científico nacional” como lo señala el considerando del Decreto N° 11.079/60 (Universidad Católica de Asunción, 2016).

Las Constituciones Nacionales de 1940 y 1967 establecían que el cargo de rector de la Universidad Nacional de Asunción se encontraba adherido al derecho de conformarse como miembro del Concejo de Estado, que en la

Constitución del 1967 era un órgano de estatus constitucional con la función de dictaminar asuntos como la promulgación de decretos con fuerza de ley, entender sobre las relaciones internacionales, dictaminar sobre los méritos de los candidatos al Senado Nacional para cargo de Fiscal General, etc. Además de contar con la inmunidad con la que contaban los parlamentarios de aquel entonces (Constitución Nacional, 1967) mientras que la de 1940 sus atribuciones eran extendidas a la facultad de brindar acuerdo para la designación de miembros de la Corte Suprema de Justicia, juzgar a los mismos, brindar acuerdo para designar agentes diplomáticos en el extranjero, prestar acuerdo para los asensos de militares de muy alto grado, y dictaminar sobre asuntos que hacían al financiamiento y economía del Estado Nacional (Constitución Nacional, 1940).

En el año 1991 se crea la Universidad de Columbia, que para Carbone y Giménez (2015) es la auténtica primera universidad privada del país, planteando que la Universidad Católica no podía ser considerada puramente privada. En su año de fundación, la Iglesia Católica, propulsora y administradora de la institución, formaba parte de Consejo de Estado del gobierno de la época. En el bienio 1991-1992, etapa transitiva a la democracia, se crearon seis universidades, todas por Decreto bajo el amparo de la Ley N° 828/80 (ANEAES, 2015; Carbone & Giménez, 2015).

Tras la promulgación de la actual Constitución Nacional de 1992 las universidades son creadas por ley. Actualmente funcionan en el país, 54 universidades, de las cuales 46 son de gestión privada y sólo 8 son públicas (ANEAES, 2017).

### **3.1.4. Funciones sustantivas de la universidad**

Las tres funciones sustantivas de las universidades son la formación académica, la investigación y la extensión universitaria (Fabre Batista, 2005).

#### **3.1.4.1. Formación académica**

La universidad desde sus orígenes tuvo la función de la formación profesional, esta tarea era realizada desde la docencia (Villalba Benítez, 2016). Para Barrón Tirado, Rojas Moreno y Sandoval Montaña (1996) la formación profesional tiene sus inicios en el medioevo con un régimen de maestros, oficiales y aprendices, relacionada con las necesidades de la época. Luego con la Revolución Industrial es repensada la formación profesional respondiendo al sistema económico y social vigente. Las empresas necesitaban de mano de obra preparada para cumplir las exigencias de la creciente industria de la época. En esto coincide Villalba (2016) que señala que los cambios en las tecnologías de las épocas modifican el tipo de contenidos a ser enseñados. Uno de los grandes desafíos de la universidad en cuanto a la formación profesional es adaptarse a los cambios no solo técnicos o tecnológicos sino también los relacionados al mundo del trabajo, y además enfocarse a tratar los problemas humanos y medioambientales.

#### **3.1.4.2. Investigación**

Para Fabre Batista (2005, p. 3) "las universidades son centros del saber que cristalizan el proceso social del conocimiento". Estas instituciones asimilan los conocimientos de la humanidad y también generan nuevos conocimientos por medio de la investigación científica. En Alemania se dio un fuerte interés a la investigación científica, con el modelo planteado por Von Humboldt, donde se le



otorgaba a la investigación el papel preponderante al interior de las universidades, incluso desplazando a la enseñanza.

La misma autora (2005, p. 7) señala que:

La Investigación no sólo es un componente del proceso de enseñanza aprendizaje dirigido a desarrollar habilidades en los estudiantes sino también contribuye a desarrollar métodos creativos que se identifican con los métodos de investigación científica para descubrir nuevos contenidos y resolver problemas.

Para José Páez (2010, p. 1)

Es creación, producción original, desarrollo de la argumentación y la coherencia de las ideas, revisión exhaustiva y la reflexión profunda, resolver los misterios y, en última instancia, darles foco a los sueños. Todos estos estadios y sustancias inherentes a la actividad investigativa requieren de un individuo con talante crítico, visión para contribuir al progreso de la sociedad y capacidad para dedicarse a la práctica científica.

### **3.1.4.3. Extensión universitaria**

Podemos definir a la Extensión Universitaria como lo hizo la Segunda Conferencia Latinoamericana de Extensión Universitaria y Difusión Cultural realizada en 1972 en la Ciudad de México: "Extensión Universitaria es la interacción entre universidad y los demás componentes del cuerpo social, a través de la cual ésta asume y cumple su compromiso de participación en el proceso social de creación de la cultura y de liberación y transformación radical de la comunidad nacional" (D'Andreas, Zubiría, & Sastre Vázquez, 2012, p. 9).

Fresán (2004, p. 49) plantea que:

La extensión conlleva, en la mayoría de las instituciones de Educación Superior, la realización de acciones de diversos géneros, caracterizadas por ubicarse fuera de las actividades académicas formales de las instituciones, aun cuando algunas de ellas constituyan un apoyo significativo a la docencia o a la investigación, y, por otra parte, por estar orientadas tanto a la comunidad interna de las instituciones como a las que están fuera de ellas.

La extensión universitaria es una de las tres funciones sustantivas de la universidad, siendo la menos atendida históricamente. Para Ruiz Logo (como se citó en Fresán Orozco, 2004) existirían dos corrientes, por una parte, la extensión cultural en la que la universidad hace una difusión de sus manifestaciones artísticas o descubrimientos científicos y la otra la extensión de sus servicios a la comunidad, conocida propiamente como extensión universitaria.

Desde su nacimiento la extensión universitaria estaba ligada al grado y al tipo de vinculación de la institución con la sociedad. En el principio las universidades se encontraban aisladas de la sociedad, eran espacios reducidos para cierto grupo social. Las primeras interacciones de la universidad con la sociedad, y con estas la extensión universitaria, se dan durante la revolución industrial en Inglaterra (D'Andreas, Zubiría, & Sastre Vázquez).

En América la reforma de Córdoba da un viraje en la universidad, profundizando la relación sociedad-universidad, adquiriendo ésta una función social, poniéndose al servicio de la comunidad, ocupándose de los problemas de su entorno (D'Andreas, Zubiría, & Sastre Vázquez, 2012).

En el siglo XIX aparecen las primeras huellas de la Extensión Universitaria, con los primeros intentos de acercar el conocimiento de las universidades a la comunidad. En 1790 se realiza un programa formativo para adultos. En 1842 se funda en Sheffield el primer Colegio de la Clase Obrera. Con este antecedente la Universidad de Cambridge inicia el primer programa de Extensión Universitaria. El propósito fundamental de este programa era acercar el conocimiento al pueblo, para abandonar el precepto de que la Educación Universitaria era solo para los ricos y/o nobles. Las acciones de Cambridge fueron seguidas por Oxford y otras universidades inglesas. A la iniciativa británica se suman las universidades alemanas Léipzig, Berlín, Hamburgo, Munich, etc. con el desarrollo de cursos para todo el mundo. Durante finales del siglo XIX e inicios del Siglo XX surge la corriente educativa que buscaba que las distintas clases sociales puedan participar de la universidad, surgiendo con esta las universidades populares que buscaban la emancipación de la clase trabajadora, en Francia, Bélgica e Italia (D'Andreas, Zubiría, & Sastre Vázquez, 2012, p. 5).

En América Latina el hecho más trascendente fue la reforma de Córdoba de 1918 que expuso la obligación de la universidad de acercar sus conocimientos y compartir su cultura a quienes no pueden acceder a ella. En 1949 en Guatemala se realiza el Primer Congreso de Universidades Latinoamericanas donde se ratifica el rol social de la universidad que se expresa a través de la extensión universitaria.

La declaración de la UNESCO de 1998, en el marco de la Conferencia Mundial de Educación Superior, establece que la Educación Superior necesita mejorar sus acciones de vinculación con la comunidad que apunte a erradicar,

mediante un enfoque multidisciplinario, la pobreza, el hambre, la intolerancia, el analfabetismo, el deterioro del medio ambiente, además fortalecer los lazos con el mundo del trabajo. (D´Andreas, Zubiría, & Sastre Vázquez, 2012).

## 4. MARCO TEÓRICO

### 4.1. Gestión

Para entender la gestión es necesario en primer lugar definirla, de manera tal a dimensionar su alcance y enfoque conceptual.

#### 4.1.1. Definiciones de administración, gerencia y gestión

El rol de la administración en la universidad puede ser comprendida a partir de los conceptos planteados desde varios paradigmas. Koselleck (2004) menciona que se precisa de ellos para entender lo que sucedió, reflexionar sobre los hechos y actuar en consecuencia para adaptarse al futuro, pero resalta que la realidad no se deja reducir por mucho tiempo a los mismos conceptos, sino que se reviste de gran cantidad de significados para poder representar la misma naturaleza variable de la realidad. Esto es aplicable al caso de términos tales como administración, gerencia y/o gestión que presentan varias dificultades en cuanto a su definición.

Torres Valdivieso y Mejía Villa (2006) señalan administrar, gestionar y así también dirigir en el diccionario de la RAE tienen un sentido sinónimo. Según los mismos autores, solamente el concepto gerenciar diferiría con los anteriores, refiriéndose específicamente a la acción de dirigir una empresa. Estos son entendidos como sinónimos por la más importante institución rectora de la lengua hispana, sin embargo, tienen orígenes etimológicos muy diversos. Administrar proviene del vocablo latino “ministerium”, que se refiere al verbo servir. Dirigir proviene del vocablo latino “rex”, que se refiere al verbo regir. Gestionar y gerenciar provienen del vocablo latino “gesto”, que alude a la acción de llevar a cabo (Torres Valdivieso & Mejía Villa, 2006).

En una aproximación etimológica Ramírez (2009) señala que la palabra administrar descende del vocablo latín “administrare”, del mismo “servir”, pero haciendo referencia a la acción de servir a otros, entendiéndose como la acción de cuidar los bienes de otros y encargarse de los asuntos de otros, y por añadidura, también se refiere al cuidado y manejo de los propios asuntos y bienes. El mismo autor señala que la palabra gerenciar significa gestionar y que a su vez ésta equivale a administrar, por eso la primera es utilizada como análoga de administrar (Ramírez Cardona, 2009).

Otro dato mencionado por Ramírez Cardona (2009) para dimensionar la gestión y su alcance como concepto es que se da la aparición en simultaneo del término gerenciar con el surgimiento de las empresas y los negocios en el siglo XIX, en el contexto de la revolución industrial.

Para Sanabria (2007) se entiende que el gestor apoya activamente al logro de los fines institucionales a través del trabajo coordinado de los miembros del subsistema particular sobre el que actúa, además mantiene una estrecha relación con el sistema que constituye la organización como un todo y con los otros subsistemas que la componen.

Las relaciones con los subsistemas y con el todo cobran sentido y se enfatizan sobre el rol del gestor y además se materializa a través del gobierno, es decir, fijan los objetivos para y de la organización, de los diferentes subsistemas, funciones, procesos y niveles de complejidad (Sanabria, 2007).

#### **4.1.2. Gestión estratégica.**

La gestión está marcada por un proceso esencial de constantes decisiones estratégicas, estas constituyen elecciones no habituales, que al decir de Rodríguez, Pedraja y Rodríguez “involucran el empleo de recursos

significativos de las organizaciones, implican la participación de varios niveles y funciones al interior de las instituciones, tienen un impacto de largo alcance y pueden conducir al éxito o fracaso de las empresas” (2009, p. 398).

Las instituciones de educación superior, si bien son organizaciones de características singulares ya que no cuentan con criterio único que oriente las actividades de las mismas y en muchos casos los lleva a la generación de tensiones, sin embargo, las formas de organización generalmente coinciden con las burocracias profesionales (Rodríguez, Pedraja, & Rodríguez, 2009).

En este marco, una de las principales discusiones que se pueden considerar es en cuanto a las funciones esenciales de las universidades y la gestión estratégica orientada a ella o no, debido a otros factores o modelos de gestión imperante, es decir que las decisiones estratégicas deberían estar implementadas en función al cumplimiento de la formación profesional, la investigación y la extensión universitaria.

#### **4.1.3. La burocracia en la gestión**

El Modelo Burocrático de Administración, desarrollado por Weber, sostiene que es necesaria para las organizaciones que van presentando un aumento de tamaño y complejidad en sus actividades. Defiende la racionalidad que implica adaptar los medios a los fines. Plateaba que cuanto más racional y burocrática se volvía, simplificaba los roles de los miembros, reduciéndolo a engranajes de la maquinaria organizacional. También advertía que si bien la burocracia era la forma más eficiente creada por el hombre también podía poner en peligro la libertad individual de los sujetos y de las instituciones democráticas en especial en occidente (Chiavenato, 2009, p. 68).

Hernández Palma (2011, p. 46) al describir el modelo weberiano plantea:

La administración burocrática, significa dominación por el conocimiento, implica la transferencia del poder del líder al experto, esto es lo que la hace racional, una mediación normativa entre las dimensiones empresariales e individuales, buscando un comportamiento organizacional que enfatice la regulación, el orden jerárquico y el progreso racional. Las organizaciones vastas e impersonales, que conceden más importancia a la eficiencia impersonal que a las necesidades humanas.

Weber estableció seis principios de la burocracia que son: división del trabajo; jerarquía; reglas y reglamentos; formalización de las comunicaciones; competencia técnica y procedimientos técnicos. El autor también planteó la existencia de disfunciones de la burocracia, que consistían en distorsiones, anomalías o debilidades del comportamiento, produciendo ineficiencia con frecuencia en las empresas burocratizadas. Estas disfunciones se resumen en exagerado apego a los reglamentos, exceso de formalismo, exceso de papeleo, resistencia al cambio, despersonalización de las relaciones humanas, categorización de las relaciones, adaptación excesiva a las rutinas y a los procedimientos, exhibición de señales de autoridad y dificultades con los clientes (Chiavenato, 2009).

#### **4.2. Teorías del poder en la gestión**

Para entender las relaciones de poder en la gestión y lograr un mayor acercamiento al papel que cumple el poder en la burocracia administrativa y en el comportamiento de los individuos es necesario valernos de disciplinas como la sociología y la psicología (Dávila Ocampo, 2014), en este apartado se hará un



recorrido teórico sobre el concepto de poder en la organización, contrastando su definición desde autores como Max Weber y Michel Foucault principalmente.

#### **4.2.1. El concepto de poder en Max Weber**

Para Weber (1944) el poder significa “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (p. 85).

Al teorizar sobre la burocracia, Weber la presenta como la racionalización de la actividad colectiva, y entiende que el poder está activo en todo tipo de sociedad y para todas las organizaciones (Dávila Ocampo, 2014). Además, Weber divide el poder en dominación y disciplina. La dominación como la imposición de la voluntad de un sujeto que ordena sobre la voluntad de otros, y la disciplina como un acto de generar normas por parte de la dominante para obligar a que estas sean acatadas, es decir, la manifestación del poder ocurre a través de la jerarquía. La imposición de la propia voluntad sobre la conducta ajena es lo que él llama dominación, es una forma de poder (Weber, 1944).

Weber entiende la dominación como “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (Weber, 1944, p. 669).

La autoridad en Weber (como se citó en Dávila Ocampo, 2014) es sinónimo de poder, aunque esto no siempre es lo mismo que tener autoridad, puesto que la autoridad se legitima en el consenso del grupo. Se entiende entonces desde la perspectiva de la necesaria racionalidad, y por medio de un pacto social es que otorga legitimidad al poder. En la práctica los subordinados, funcionarios o empleados, aceptan órdenes porque las consideran justificadas debido a que quien las produce se considera legítimo.

El reconocimiento social es como se concede legitimidad al ejercicio del poder a través de la autoridad. Además, Weber (1944) plantea tres tipos de autoridad, a los que llamó “tipos puros de dominación legítima, de carácter racional (autoridad legal), de carácter tradicional (autoridad tradicional) y de carácter carismático (autoridad carismática)” (p. 224).

- La autoridad legal tiene origen en el orden establecido; ya que se consideran que han sido establecidas a través de un procedimiento correcto.
- La autoridad tradicional o dominación tradicional es aquella en donde las órdenes son aceptadas, puesto que tradicionalmente siempre se han realizado de la misma manera; el líder tradicional es el superior que ordena en virtud de un estatus heredado.
- La autoridad carismática que tiene más que ver con la personalidad y la influencia de quien ejerce la dominación (Dávila Ocampo, 2014)

Carreón, Campos, y Covarrubias (2008) refieren un destaque importante al papel que se le da a la administración en el ejercicio del poder “que cuando, en una organización, se ejerce de manera racional la dominación, previa instauración y ejercicio del poder, sobre un núcleo más o menos amplio de individuos, es menester disponer de un determinado cuadro administrativo” (p. 147).

Para Smucker (1998) el poder se delega a los gerentes y administradores y estos lo utilizan de forma consciente como un elemento de la ideología administrativa para obtener apoyos, con el fin de lograr objetivos propuestos dentro de su gestión.

Para Weber (como se citó en Dávila Ocampo, 2014, p. 5) “las jerarquías son manifestaciones del poder” y mediante esta disposición es como se logra una organización racionalmente estructurada, pues si no hay jerarquías que dividan el trabajo en operaciones menores, la producción sería ineficiente, no se podría supervisar ni fijar objetivos delegables por tareas. Todo empleado inferior debe estar sujeto al control de su supervisor inmediato, quien debe responder no solo por sus actos, sino también por los de sus subordinados, y por lo tanto debe tener autoridad legal.

#### **4.2.2. El concepto de poder en Michel Foucault**

Foucault pone al poder en una perspectiva diferente a Weber, no lo plantea como una práctica unilateral, sino como una práctica social que permea en todos los campos, tampoco reduce al poder como el ejercicio de dominio del sujeto, lo amplía, expone el ejercicio del poder a la vida cotidiana de los individuos.

El mismo autor refiere que cada época o momento histórico produce nuevas perspectivas del saber y esto genera nuevas condiciones de posibilidad en la interrelación de las estructuras sociales y en el ejercicio de resistencia-dominación del poder. Diferentes dispositivos de poder han emergido para lograr que los individuos sean dóciles y disciplinados para que contribuyan a la productividad expone Foucault (2002).

Para Ávila-Fuenmayor (2007) el poder desde la concepción foucaultiana tiene dos aristas, la primera es la que reprime, somete, castiga, la otra es la que inmoviliza, fascina, ata. Es el fundador y la garantía del orden. El poder todo lo envuelve, lo minimiza, incluyendo a las mismas ciencias. “Se construye y funciona a partir de poderes, de multitud de cuestiones y de efectos. Esto no

quiere decir que el poder es independiente y que se podrá descifrar sin tener en cuenta el proceso económico y las relaciones de producción” (Foucault, 1992, p. 168).

Si bien el poder produce al sujeto, necesita de sujetos libres para su ejercicio, “sujetos individuales o colectivos que están enfrentados con un campo de posibilidades en el que se puedan realizar diversas formas de conducirse, diversas reacciones y diversos comportamientos” (Foucault, 1991, p. 87). Para Dávila Ocampo, gobernar sería estructurar el posible campo de acción del otro, tomando lo expresado por Foucault (1991, p. 93) “el ejercicio del poder, se convierte así en un problema de gobierno, no es una confrontación de fuerzas, ni el enfrentamiento entre adversarios”.

#### **4.2.3. El poder en las organizaciones**

Comprendiendo el poder como la imposición de la voluntad desde la perspectiva de Weber, y el poder como resistencia y producción desde la perspectiva de Foucault, es importante llevar este análisis al campo de las organizaciones, y valernos de diversos estudios que realizaron sobre esta perspectiva para las organizaciones, y dentro de ellas, los mecanismos y procesos de poder y control que se realizan en las organizaciones.

Para Ibarra y Montaña (1987) son las relaciones sociales de producción las que ofrecen las posibilidades explicativas del poder y sus fenómenos al interior de la organización.

Parafraseando a estos autores, las relaciones entre la organización y la realidad económica capitalista, son redefinidas y simplificadas en las organizaciones, la influencia es tal que el poder, sus dispositivos, mecanismos y estrategias son omitidos en la teorización sobre las organizaciones en la misma

formación de los gestores, y así se hacen menos evidentes e inteligibles y más legítimos y eficaces (Ibarra & Montaña, 1987).

Perrow (1991) tomando la perspectiva planteada por Weber afirma que la estructura jerárquica es esencial para el ejercicio del poder, es la estructura que indica el campo de acción del sujeto, determinando la cantidad de poder o autoridad que posee.

En las organizaciones se genera poder y que este se adquiere o se pierde entre los individuos o grupos. Además, que la capacidad de lograr lo que se quiere implica que unos obtengan lo que buscan a través del poder, y otros no, es decir, el poder de algunos se produce a costa de los demás. Esto es lo que él denomina el modelo de poder suma cero (acaparar poder a costa de otros) y el poder de suma no cero (ampliar la capacidad de poder sin quitar poder a terceras personas), lo que indica una relación desigual del ejercicio de este al interior de la organización (Perrow como se citó en Dávila Ocampo, 2014, p.13).

Para Pfeffer (1993) las organizaciones son un ente político, y el poder en ellas es una herramienta de dirección orientada al cumplimiento de unos objetivos, en donde el poder aumenta dependiendo del cargo que se tiene dentro de la organización y de la disponibilidad de recursos para ejercer dicho cargo (Dávila Ocampo, 2014).

Para Roig (1989) el poder implica relación, además de suponer posesión en tanto se obtiene ya sea por delegación o imposición. Las personas dentro de una organización gozan de una autonomía relativa, ya que se depende de las relaciones con las otras personas, y en el proceso hay una búsqueda constante

de equilibrio en relación a los intereses, grados de poder y las relaciones que definen la jerarquía y la burocracia (como se citó en Dávila Ocampo, 2014).

#### **4.2.4. El poder formal y el poder informal**

El poder formal es asimétrico y esto se ve reflejado en el diseño de las organizaciones, asignando como premisa la asimetría en las relaciones entre sus partes. De ahí que en la organización formal se otorga diferentes grados de poder a distintos niveles, concediendo poder a unas posiciones sobre otras. “En general, existe una relación inversa entre dependencia jerárquica y poder formal” (San Martín de Fuentes, 1997, p. 2).

El poder informal, sin embargo, necesita que entre dos sujetos, de los cuales uno de ellos es el receptor de los intentos de influencia, reconozca las cualidades del emisor, lo que concede y legitima la capacidad de influencia (San Martín de Fuentes, 1997).

#### **4.2.5. Las bases sobre las que se sustenta el poder**

Según Lawles (como se citó en San Martín de Fuentes, 1997), tres elementos establecen la cantidad de poder que una persona o grupo puede detentar, estos son los recursos que maneja, el nivel de dependencia y las alternativas que dispone. Quien posee recursos se halla en disposición de ejercer poder, siempre que otros los necesiten. Cuanto mayor es la dependencia más vulnerable es la persona o el grupo en relación con su poseedor. Por otra parte, la existencia de alternativas a los recursos modera los efectos de la dependencia.

##### **4.2.5.1. El poder ascendente**

El modelo de Poder/Interacción de Raven (como se citó en San Martín de Fuentes, 1997) analiza en el poder ascendente pero también entre iguales, es

decir, el poder horizontal; en este contexto, el sujeto es un decidor que evalúa constantemente costos y beneficios de las distintas fuentes de poder a su alcance, nos muestra a un receptor de la influencia del que cabe esperar también, además de respuestas de aceptación o resistencia, con intentos de influencia más o menos evidentes. A diferencia del poder descendente, estos intentos se apoyan en fuentes de carácter informal como características personales, información disponible, esfuerzo del desempeño, conocimientos, ubicación en la estructura.

#### **4.2.5.2. El poder descendente**

El poder descendente se apunala en todas o en parte de las diferentes fuentes de poder entre ellos el lugar ocupado en la estructura jerárquica, la posibilidad de administrar recompensas o sanciones y el control sobre las sanciones. A estos elementos se deben añadir cualidades personales que posibilitan identificar como referentes a los subordinados, así como los conocimientos y la experiencia (San Martín de Fuentes, 1997).

#### **4.2.6. Reacciones ante el poder**

Son dos las orientaciones que pueden tomar las reacciones ante el poder, la primera es de resistencia al poder y se manifiesta con negativismo, disconformidad, obstruccionismo generando un ambiente disociado, esto en las organizaciones pueden manifestarse por un relacionamiento llamado a veces de divorcio porque las diferentes partes actúan cada uno por sus puntos de vistas, sin considerar la visión global, y también puede generarse un relacionamiento de competencia dentro de una misma organización, tratando de subordinar uno al otro; la segunda orientación es de aceptación de la influencia, de esta se desprenden manifestaciones como la conformidad pública, aceptación privada,

internalización permitiendo una mayor relación colaborativa (San Martín de Fuentes, 1997).

#### **4.2.7. Relaciones de poder en la organización**

Las relaciones de poder en las organizaciones pueden ser explicadas desde la perspectiva de la teoría de la interdependencia de metas de Deutsch (como se citó en Rodríguez, 1992) y la teoría de la interdependencia de los intereses de Vliert y Janssen (2001, como se citó en Rodríguez, 1992).

La teoría de la interdependencia de las metas de Deutsch (como se citó en Rodríguez, 1992) sostiene que el comportamiento de una de las partes está determinando por la relación que percibe entre sus propias metas y las de sus contrapartes. En el establecimiento de dichas metas intervienen factores estructurales de la organización, así como variables propias de las personas o grupos. La relación entre las metas puede adoptar dos formas:

- Cooperativa o interdependencia positiva: las partes en conflicto se necesitan mutuamente para alcanzar sus objetivos.
- Competitiva o interdependencia negativa: las metas de una y otra parte son incompatibles.

La teoría de la interdependencia de los intereses de Vliert y Janssen (como se citó en Rodríguez, 1992) consideran que la relación está influenciada por el interés por las metas propias y el interés por los de los otros, “el nivel que alcance cada uno de estos intereses condicionará la percepción de la interdependencia de las metas y, por lo tanto, el tipo de conducta” (San Martín de Fuentes, 1997, pp. 3-4).



### **4.3. Organizaciones**

#### **4.3.1. Tensión en las organizaciones**

Las relaciones de poder entre partes de una organización son las bases de las tensiones, en consecuencia, son inevitables en los grupos y organizaciones. Por ello en términos de Kahn (como se citó en San Martín de Fuentes, 1997, p. 5) “dirigir una organización significa intentar conducir la actuación de cada individuo de manera convergente con la del resto, eliminando o reduciendo la variabilidad espontánea de la conducta individual”.

Si consideramos las tensiones como conflictos encontramos algunos conceptos como las que exponen los siguientes autores; Para Vliert “Existe conflicto cuando al menos una de las partes siente que está siendo obstruida o irritada por otra”. Katz y Kahn exponen que “dos entidades se hallan en conflicto cuando interactúan directamente de tal modo que las acciones de una tienden a impedir o impulsar algún resultado con la resistencia de la otra” (como se citó en San Martín de Fuentes, 1997, p. 19).

Por su parte Diekow y Brondani exponen que el conflicto, especialmente en las organizaciones educativas es una situación casi rutinaria. Provoca efectos significativos en el clima de trabajo y se realza en aquellas instituciones que “atravesan dificultades de escasez de recursos, donde prima un ambiente de falta de expectativas, existencia de autoritarismo y de falta de reglas claras” (2008, p. 7).

Para San Martín de Fuentes (1997) algunas de las áreas en que se ponen en acción más intensamente los mecanismos de poder son aquellos donde se desarrollan el cambio organizacional; donde se deciden sobre las orientaciones presupuestarias; las contrataciones y promociones del talento humano; y

principalmente sobre las decisiones estratégicas para el desarrollo de la organización, priorizando modelos de gestión y objetivos a lograr.

### **4.3.2. Perspectivas de análisis del conflicto**

#### **4.3.2.1. La visión tecnocrática-positivista del conflicto**

Es la concepción tradicional conservadora del conflicto que según Jares (1997), es la predominante en nuestras organizaciones y en la mayoría de las sociedades. Esta perspectiva califica como algo negativo, no deseable o como disfunción a cualquier situación de conflicto en una organización, y que debe ser corregida y sobre todo evitada. Así para Apple (como se citó en Jares, 1997, p. 125) “el conflicto y la disensión interna de una sociedad se consideran inherentemente antitéticos al buen funcionamiento de un orden social”.

En este sentido, una organización modelo sería aquella en la que no se dan lugar a conflictos. Una realidad a conflictiva es la propuesta desde este paradigma, disentir o tener posturas encontradas sería un indicador de desajuste o insatisfacción. Desde esta visión tradicional la gestión será buena sólo si es posible prever y minimizar los conflictos (Jares, 1997).

#### **4.3.2.2. La visión hermenéutico-interpretativa del conflicto**

La perspectiva psicologicista que considera las motivaciones humanas en sentido individual, no reconoce por ende los intereses en sentido sociológico, considera a las necesidades de un grupo en términos de la suma de las necesidades individuales. El conflicto se cree como inevitable e incluso estimulante para la creatividad que permite el dinamismo en las organizaciones, sin embargo, Robbins (como se citó en Jares,1997) expone que para este paradigma la existencia o no del conflicto es una cuestión de percepción.

En este sentido, cuando surgen los conflictos lo que se recomienda desde el plano interpretativo es lograr que la gente cambie lo que piensa acerca de lo que hace, en vez de pensarse como cambiar lo que se hace. La visión del conflicto queda reducida a la subjetividad individual, mayormente los inconvenientes en la organización son atribuidos a problemas de percepción individual y una débil comunicación interpersonal (Jares, 1997).

#### **4.3.2.3. El conflicto en la perspectiva crítica**

Esta tercera posición acerca del conflicto lo considera como “un instrumento esencial para la transformación de las estructuras educativas” (Jares, 1997, p. 61), es decir el conflicto es un elemento necesario para el cambio social, a diferencia de las demás perspectivas que pretenden controlar, dominar o reducirla, esta tercera posición plantea que es necesario el conflicto para la evolución. Continúa exponiendo Jares (1997) que este proceso de transformación necesariamente se dará por la toma de conciencia colectiva de los miembros de la organización de lo que González (1989, p. 123) llama “las contradicciones implícitas en la vida organizativa y a descubrir las formas de falsa conciencia que distorsionan el significado de las condiciones organizativas y sociales existentes”.

En este modelo, a más de ser admitido, también se alienta a cierto tipo de afrontamientos en determinados conflictos, pero siempre con un enfoque democrático y no violento para la resolución de las mismas, siendo un mecanismo válido para cuestionar el propio funcionamiento institucional y partiendo de allí encontrar alternativas de mejoras (Jares, 1997).

#### **4.4. Estructuras organizacionales**

Todas las organizaciones tienen estructura organizacional, sea formal o informal, ya que la estructura organizacional constituye el medio de relaciones entre los componentes orgánicos de la organización. No existe un solo tipo de estructura organizacional. La elección de la estructura dependerá de las propias características de la empresa como ser: sus recursos disponibles, sus objetivos, sus políticas, entre otros (Flor Romero, 2013). En la misma línea Pertuz Belloso (2013) define la estructura organizacional desde el punto de vista teórico como el modo de establecer relaciones entre los sistemas y subsistemas de una organización. Señalando que es el elemento integrador de las actividades que se realizan en la organización, para el cumplimiento de los objetivos. Para él, el término organizacional lleva implícito una estructura formal e intencional en cuanto a las funciones.

##### **4.4.1. Formas de organización**

###### **4.4.1.1. Organización formal**

Para Martín Flor Romero (2013) la empresa o institución formal es la que cuenta con una división del trabajo que se organiza con arreglo a la racionalidad y la planificación. La estructura organizacional, sistemas, procesos y procedimientos son resultado de un diagnóstico y de una planificación consiente. La organización formal está representada en su organigrama, que hace visible las relaciones entre las partes, los canales de comunicación y las jerarquías de la organización. Siendo sus características: Definición clara de objetivos y normas que rigen la actividad de la organización; facilidad para coordinar las actividades de la organización; definición clara de la estructura formal y de las

líneas formales de comunicación; definición clara de las responsabilidades y tareas de los titulares de los puestos y cargos” (pp. 180-181).

#### **4.4.1.2. Organización informal**

Es el resultado de la interrelación e interacción espontánea de los miembros de la organización, surge de manera natural entre las personas de una institución. Este tipo de organizaciones se rige por normas implícitas que no constan en documentos escritos (Flor Romero, 2013).

El aspecto informal se constituye por el entramado de relaciones de poder que se da al interior de las organizaciones, que en muchos casos determina la organización formal (Crojethovic, 2012).

Su conformación se da por varios factores entre los que se encuentran: Intereses comunes, identificación, factores formales, las fluctuaciones interinas, los movimientos horizontales y verticales del personal. Los espacios de socialización común conforman y fortalecen a la organización informal (González Salazar, 2003).

Características de la organización informal, en primer lugar, la organización informal es omnipresente en la organización, se encuentra en todo momento y lugar de la organización. Segundo la organización informal es amorfa, funciona en la sombra de la organización formal de manera oculta, no tiene una estructura, autoridades o reglamento instituidos. Tercero, se funda en los sujetos que conforman la organización social que la configura, caracterizándose por el alto grado de colaboración voluntaria que le imprimen sus miembros. Cuarto, la organización formal es anárquica en el sentido filosófico original de concepto, es decir, no tiene jefes, no tiene una estructura de mando definida, el liderazgo a su interior no es fácilmente detectable pues se sustenta en la persona

o grupo de personas que mayor capacidad tiene para influir en los demás. Quinto, su funcionamiento es situacional, no depende del contexto, se desarrolla tanto en horario laboral, como extra laboral, incluso trasciende los muros de la organización. Sexto, su fuerza es tal que determina el poder formal, posibilitando o no la consecución de los objetivos de la organización formal. Séptimo, el estatus al interior de la organización informal es independiente de la distribución de roles de la organización formal (González Salazar, 2003).

Comprender la organización informal y poder actuar sobre la misma es de fundamental importancia para el administrador que desee alcanzar los objetivos de la administración a la que representa (González Salazar, 2003).

#### **4.4.2. Tipos de estructuras organizacionales**

Algunos autores plantean que existen cuatro tipos de estructuras que son: Línea vertical o militar; Funcional de línea o staff; Línea y estado mayor; y Matricial o por proyectos, bajo esta clasificación se encuentra lo propuesto por Flor Romero (2013, p. 335).

Idalberto Chiavenato (2009, pp. 106-115) menciona que existen 3 tipos tradicionales "Simple", "Burocracia" y "Matricial" y 3 nuevos tipos que son "de Equipos", "de la Organización Virtual" y "de la Organización sin Fronteras".

Mintzberg citado por Pertuz Belloso (2013, pp. 57-59) considera 7 tipos de estructuras que son: Organización empresarial o estructura simple; Organización maquinal o burocracia maquinal; Organización profesional o burocracia profesional; Organización diversificada o forma divisional; Organización innovadora o adhocracia; Organización misionera; y Organización política. Este modelo será profundizado más adelante pues por sus

características serán de utilidad para el análisis de la estructura de las universidades públicas del Paraguay.

Por otra parte, Daniel Toribio (1999) menciona que las teorías administrativas plantean dos tipos básicos de organizaciones que son opuestas entre sí. La primera, la Funcionalista, Burocrática o Mecanicista, centrada en las funciones, cargos y responsabilidades, es decir, en los insumos; y la segunda, la Orgánica centrada en los productos o servicios. Continúa planteando que este tipo de estructuras no se encuentran en las universidades de forma pura sino combinada. De esta combinación surgen seis tipos que Toribio (1999) describe que son: burocrática profesional; burocrática mecánica; burocrática carismática; adhocrática; orgánica o divisional; y matricial.

#### **4.4.3. Modelos organización según Mintzberg**

Este modelo es conveniente, según Martínez, debido a que facilita la “comprensión integral de las relaciones de la estructura organizativa con los objetivos y características de la organización” (2013, p. 119).

##### **4.4.3.1. Mecanismos coordinadores**

Mintzberg (como se citó en Martínez, 2013, pp. 119-120) plantea la existencia de cinco mecanismos coordinadores, que son:

- Ajuste mutuo: La estructura se define como la coordinación del trabajo desde la comunicación informal. Siempre existe una supervisión sin importar el que tan informal sea el estilo de jefatura. No se puede asumir el Ajuste Mutuo como principal mecanismo de coordinación cuando se verifica una simetría de poder entre los participantes, aunque la comunicación informal en ocasiones es muy importante.

- Supervisión directa: La supervisión se logra cuando una persona asume la responsabilidad por el trabajo de otra.
- Estandarización de procesos: A medida que el trabajo se programa y se hace específico, se va disminuyendo el grado de Supervisión Directa. De ahí el control se realiza a través de normas (manuales).
- Estandarización de productos: En este coordinador se define el producto a ser entregado (calidad y cantidad) y se deja en manos del responsable de la producción todo lo que corresponda al manejo de los restantes mecanismos coordinadores.
- Estandarización de destrezas: los trabajadores desarrollan destrezas que pueden ser aplicadas fuera de su lugar habitual de trabajo. Los trabajos son estandarizados de tal manera que cualquier persona formada para desarrollar una actividad puede desempeñarse adecuadamente en cualquier equipo de trabajo que requiera de las destrezas ya estandarizadas.

#### **4.4.3.2. Sectores de la organización**

Minzberg (como se citó en Martínez, 2013) diseñó una matriz gráfica con cinco sectores, en la cual se puede divisar todas las dependencias de una organización, independientemente del tamaño y complejidad de la misma.

- Cumbre estratégica: en este sector se agrupan la alta gerencia, quienes tienen una responsabilidad general y estratégica sobre la organización.
- Línea media: este sector corresponde al personal de nivel táctico, donde encontramos a jefes, gerentes medios, supervisores en fin quienes tienen personas a su cargo.



- Núcleo operativo: En este sector se agrupan todos los colaboradores de la organización que realizan el trabajo básico relacionado con la producción de bienes o servicios.
- Tecno-estructura: Mintzberg denomina así a aquellos sectores conocidos comúnmente como staff, esto son todos aquellos que realizan tareas de asesoramiento.
- Staff de apoyo: Son aquellos que sin estar directamente involucrados en el desarrollo de tareas vinculadas en forma directa con la producción de bienes y servicios a que se dedica la empresa, contribuyen a apoyar a la misma.

#### **4.4.3.3. Configuraciones estructurales básicas**

Mintzberg (como se citó en Martínez, 2013) presenta cinco configuraciones estructurales básicas, las cuales pueden incluir a cualquier tipo de organizaciones, ya que estas surgen de la combinación de las cinco configuraciones estructurales con los cinco mecanismos coordinadores.

- Estructura simple: en las organizaciones que pueden incluirse en esta categoría el mecanismo coordinador predominante es la supervisión directa, y el sector predominante es el núcleo estratégico. Son las organizaciones más pequeñas, por citar el ejemplo de un propietario, que, si bien es parte del núcleo estratégico, muchas veces puede cumplir el rol de línea media e inclusive el de núcleo operativo.
- La burocracia mecánica: en esta, el mecanismo coordinador predominante es la estandarización del proceso de trabajo y el sector más importante es, según Mintzberg, la tecnoestructura. Esta forma de configuración es muy positiva para la producción de bienes y

servicios estandarizados debido al requerimiento de normas estrictamente burocratizadas para unificar la calidad, los procesos y el servicio.

- La burocracia profesional: se refiere a la estandarización de destreza y el núcleo operativo como el mecanismo coordinador y sector predominante, más comúnmente presente en organizaciones de estudios profesionales, entidades educativas y destinadas a la salud. El trabajo del núcleo operativo es de alto nivel profesional, pero por las características de su formación, suelen tener mayor subordinación a sus normas profesionales que a los objetivos organizacionales.
- La forma divisional: el principal mecanismo coordinador es la estandarización de productos (o de servicios), y el sector predominante es la línea media. Esto permite la división de la organización habitualmente por características análogas, por el lugar que opera, el mercado al cual apunta, etc.
- La organización innovadora o adhocracia: es una estructura orgánica que utiliza la adaptación mutua y los dispositivos de enlace.
- La organización misionera: cuando una organización es dominada por su ideología, sus miembros son estimulados a permanecer unidos y, por consiguiente, tienen tendencia a tener una división del trabajo difusa, con poca especialización en sus puestos. Aquello que mantiene unida a la organización es la normalización de las normas, que los miembros compartan los mismos valores y creencias.

- Organización política: no tienen ningún aspecto que predomina, a excepción del poder. Este tipo de organización es probable que tenga dificultades ajustando sus conflictos.

#### **4.5. Modelos de gestión universitaria**

En este apartado se exponen las principales características que se identifican en modelos de gestión centralizados y descentralizados, y las diferentes ideologías preponderantes dentro de las organizaciones universitarias. En la segunda parte, se desarrollan elementos que ofrece la literatura especializada sobre modelos de gobernanza en universidades.

##### **4.5.1. Modelos de gestión**

Por modelo de gestión se entiende la forma de organización y conducción que toma una institución. De Vries e Ibarra Colado (2004, p. 575) contextualizan el concepto en el ámbito de organizaciones universitarias y lo exponen como “la manera específica en que las universidades se organizan y conducen para lograr sus propósitos esenciales” (2004, p. 575).

##### **4.5.1.1. Modelo de gestión centralizada**

Se habla de centralización cuando todas o la mayor parte de las decisiones son tomadas por el nivel superior de la organización. Las ventajas de la centralización ya sean en lo administrativo o en lo académico son: toma de decisiones desde una perspectiva global; facilidad para la coordinación de acciones; control centralizado; reduce la posibilidad de duplicación de funciones; estandarización de proceso y procedimientos; desarrollo de la capacidad ejecutiva en nivel superior; facilita las comunicaciones entre jerarquías; requiere menor cantidad de mano de obra calificada y representa menores costos operativos. Entre las desventajas se puede mencionar: Dificultad para la

adaptación a los cambios; lentitud en la toma de decisiones; bloqueo o reducción de intenciones creativas e innovadoras; sobrecarga de trabajo en niveles superiores; exceso de burocracia; frustración del personal por la imposibilidad de decidir en los niveles inferiores, entre otras (Flor Romero, 2013).

#### **4.5.1.2. Modelo de gestión descentralizada**

La descentralización se da cuando la mayoría de las decisiones relacionadas sobre el funcionamiento son tomadas en los niveles de ejecución. La descentralización implica la delegación de responsabilidad y autoridad. Entre sus ventajas se puede encontrar que permite libertad para decidir a los rectores, directores y supervisores sobre los aquellos de nivel inferior, permitiéndoles realizar las tareas que les son propias como planificar, coordinar, gerenciar, controlar, evaluar y tomar decisiones estratégicas. Facilita la toma de decisiones y la solución de problemas que surgen en distintos niveles; estimula la capacidad creativa e innovadora del personal; permite mayor flexibilidad y rapidez para la adaptación al cambio; estimula el trabajo en equipo; permite la distribución y asignación de responsabilidades a todos los miembros de la organización; estimula las relaciones entre las personas y facilita la comunicación y la coordinación de actividades y procesos. Dentro de las posibles desventajas se puede generar pérdida de control de los niveles superiores sobre los medios y operativos si no se ha realizado la descentralización correctamente; puede dificultar el flujo y manejo de la información si no se cuenta con un sistema de información y comunicación eficiente; requiere de mayor cantidad de fuerza de trabajo calificada; representa mayor costo para la organización (Flor Romero, 2013).

#### **4.6. Ideologías en los modelos de gestión**

En el plano del mundo de las ideas, la gestión no escapa como elemento de construcción del poder, Vincent de Gaulejac (como se citó en Saldaña Rosas, 2008, p. 2) lo define como “un sistema de organización del poder” y además menciona que “detrás de su neutralidad aparente, debemos comprender los fundamentos y las características de este poder”.

“La gestión es, fundamentalmente, una ideología que reproduce relaciones asimétricas de poder y aún más, constituye un sistema de organización del poder”, como lo han señalado, entre otros, Nicole Aubert y Vincent de Gaulejac (como se citó en Saldaña Rosas, 2008, p. 2).

Etkin y Schvarstein (como se citó en Lolas, 2006) mencionan que una organización logra su identidad definida a partir de sus actividades, y toda transformación estructural materializada en el tiempo depende de cómo han modificado las formas de desarrollar sus actividades. Existen las organizaciones y existen los propósitos que orientan la acción de sus integrantes. A las primeras hay que aceptarlas con sus relaciones dialógicas, fundantes de sus propias reglas de operación y determinantes de su identidad.

##### **4.6.1. Modelo autoritario**

Uno de los modelos de gestión es el autoritario, caracterizado por una definición jerárquica y elitista, muchas veces respaldada por la noción de tareas elaboradas por los intelectuales. El modelo autoritario, es utilizado por instituciones que derivan de algún grupo cohesionado por ideología, religión o finanzas, comúnmente disfrazando el modelo por medio de una cosmética verbal que no declare su carácter. Una forma de efectuarlo es haciendo recaer el peso decisional en cuerpos colegiados, cuyas formas de generación son controladas

por la elite dominante. La práctica en la fijación de metas, el establecimiento de prioridades, el control de los desarrollos y la presencia externa dependen de un estilo marcadamente originado de arriba hacia abajo con poca participación de los niveles inferiores (Lolas, 2006).

#### **4.6.2. Modelo participativo**

Al contrario del modelo de gestión autoritario surge un modelo caracterizado por la participación de sus diferentes niveles, en el cual el ejercicio de la autoridad esta suavizado por la práctica de consensos o de disensos controlables. La principal diferencia del modelo, en cualquiera de sus variables, es que la toma de decisiones pasa por un proceso más prolongado y exige mayor cantidad de argumentación que en la versión autoritaria (Lolas, 2006).

#### **4.6.3. Modelo empresarial de gestión**

En este modelo de organización los gestores enfocan sus esfuerzos a la producción de bienes y servicios transables en mercados de dinero, prestigio, influencia o poder político. En estos casos, la cultura organizacional interna suele ser relativamente impermeable a la influencia ideológica externa, salvo que sea aquella que impacta en prácticas mercantiles o posicionamiento estratégico. La concepción de la autoridad obedece a los paradigmas de los propietarios de la institución, personas o empresas, y su éxito o fracaso se mide a través de indicadores usados en el contexto de la empresa (Lolas, 2006).

#### **4.6.4. Modelo de gestión demagógico/amorfa**

Este modelo admite cierto oportunismo decisional que a veces se confunde con audacia organizacional, satisfaciendo a grupos políticos con una pseudoingeniería institucional. A menudo, la ausencia de profesionalismo en los docentes o profesionales que asumen posiciones de autoridad en el medio

universitario se inclina hacia este punto de vista, caracterizado por cierto descrédito de las reglas de la buena gestión burocrática.

Paradójicamente, cuando las universidades adoptan este modelo, sus miembros suelen mantenerlo, porque aparentemente incorpora prácticas directas, clientelismo disfrazado de mérito académico y bonanzas financieras ocasionales (Lolas, 2006).

#### **4.6.5. Modelo conflictual/feudal**

Este modelo, mayormente se evidencia en organizaciones caracterizadas por una fragmentación institucional, lo que se traduce en la existencia de unidades cuasi autónomas, como facultades, direcciones, departamentos, que usan el nombre de la entidad en común, pero en la práctica compiten entre sí y forman compartimentos disociados. En estos casos, la autoridad, generalmente representada por cuerpos colegiados, suele reducirse a un papel mediador y representativo, en el cual se reproducen prácticas de instituciones cohesionadas o se adopta cosméticamente su lenguaje, pero en realidad se trata de un estado de deriva y anarquía institucional, con ocasionales hegemonías y predominios disciplinarios, económicos o administrativos (Lolas, 2006).

#### **4.7. Modelos de gobierno y gobernanza universitarios**

Para Brunner (como se citó en Cifuentes Madrid, 2016) el gobierno universitario es la manera como las instituciones de la educación superior operan internamente, cómo interactúan con los actores externos y las organizaciones de su entorno y se organizan como comunidad educativa, para el cumplimiento de sus objetivos. Entonces, el gobierno universitario se refiere al principio de legitimidad que supone la existencia de una estructura y unos procesos que hacen de la organización una entidad capaz de manejar las demandas de su

entorno, que se diferencia de la gestión universitaria que se refiere al principio de efectividad cuando se juntan estos principios se puede hablar de gobernanza universitaria.

Según Cifuentes Madrid (2016) es necesario hacer una precisión cuando se habla de la gobernanza, cuando se refiere a la educación superior en cuanto se relaciona con el Estado, las autoridades públicas y la sociedad, denominada gobernanza de los sistemas y la designada gobernanza institucional o interna que se refiere a los principios antes mencionados.

En la edad media, las universidades no contaban con un administrador o más bien con una autoridad encargada del gobierno de la misma. En las universidades inglesas instituyeron a los “maestros de los colegios” para luego incluir a los rectores. En Francia el rector era designado por el Ministro de Educación, mientras que en Alemania era designado por el cuerpo docente, en ambos casos estas figuras estaban dotadas de poder. Más adelante, en Inglaterra se instituyen los vicescancilleres que contaban con un poder extraordinario, ya que no podían ser removidos por el cuerpo docente y no se necesitaba que esta figura sea rotativa entre los educadores, en estos casos los vicescancilleres solo necesitaban el apoyo del Comité de Apoyo Financiero o de otros vicescancilleres. Es desde ese entonces que estas figuras de poder, que ya tenían funciones distintas de la docencia, pasaron a ser la representación misma de la propia universidad (Didriksson Takayanagui, 1994).

Para Didriksson Takayanagui (1994) los rectores, presidentes, vicescancilleres son profesionales de la política universitaria, aunque vengan de la vida académica o de la investigación.



Didriksson Takayanagui (1994, p. 4) plantea varios casos de modelos de gobiernos universitarios, caracterizados por las zonas o países en los que se fueron desarrollando.

El caso inglés: se sustenta en la visión del Management y la orientación se da por un ejecutivo en jefe, un líder del tipo ejecutivo de empresa. Es importante destacar que en Inglaterra el Estado destina fondos a las universidades de acuerdo al cumplimiento de estándares, donde las más eficientes son las más beneficiadas.

El caso sueco: fue producto de un experimento en la que participaron todos los niveles de la universidad, el proceso fue conocido como FNYS “actividades experimentales de nuevas formas de cooperación” (Didriksson Takayanagui, 1994, p. 4). Este modelo se caracteriza por ser ampliamente democrático. Tuvo el defecto de aumentar la cantidad de funcionarios y burocracia interna de la organización.

El caso de la Universidad Lovaina: se caracteriza por contar con tres niveles de gobierno, consejo académico, consejo administrativo y un poder organizador (Didriksson Takayanagui, 1994).

El caso japonés: las autoridades son electas por los académicos, pero deben ser ratificadas por el Ministro de Educación para poder permanecer en el cargo. Es un modelo tradicional enfocado en la eficacia, además, conservador donde la autoridad recae en el docente. En cuanto a las políticas universitarias la última instancia de decisión es el Ministro de Educación (Didriksson Takayanagui, 1994).

El caso estadounidense: En éste la autoridad ejecutiva, el presidente, es definida por el consejo directivo nombrado a nivel estatal o distrital. Aunque en

las últimas décadas fue creciendo el enfoque directivo empresarial en la universidad americana. El presidente tiene gran poder al interior de la organización (Didriksson Takayanagui, 1994).

El caso canadiense: son consideradas universidades de servicios, lo que conlleva un mayor peso a la administración y su forma de gobierno es de tipo gerencial. Este tipo disminuye la fuerza de los cuerpos colegiados, de la autonomía académica de los docentes, favoreciendo la forma de universidad empresarial (Didriksson Takayanagui, 1994).

El caso de Córdoba: este modelo surge de la reforma de la Universidad Nacional de Córdoba, donde los estudiantes buscaron una nueva forma de gobierno, con mayor protagonismo y participación. El sistema cordobés impulsa el protagonismo estudiantil en todas las decisiones importantes, desde la elección de la rectoría hasta el cambio de la malla curricular (Didriksson Takayanagui, 1994).

El caso chileno: caracterizado porque la elección de su máxima autoridad es potestad del Presidente de la República. En cambio, en la Universidad Nacional de México (UNAM), su anterior modelo era el democrático similar al de la universidad cordobesa, luego fue adoptando un modelo similar al de la universidad americana, donde el rector tiene gran poder, y en contraposición los cuerpos colegiados y gremios se han debilitado (Didriksson Takayanagui, 1994).

Para comprender el modelo de gestión de las universidades, Brunner (2011) plantea un análisis de las instituciones basado en un sistema de plano cartesiano, con dos ejes bipolares, que genera cuatro tipologías.

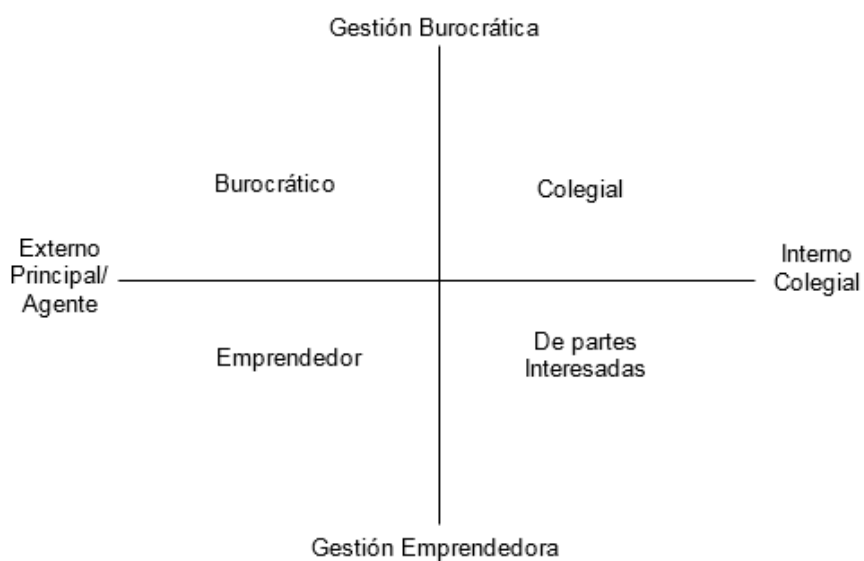
El eje horizontal o de gobierno en el extremo de la izquierda presenta el más común, durante el comienzo de la modernidad, que consiste en un órgano

de gobierno supervisando a la universidad. Incluyendo en este extremo del eje a los modelos napoleónico y humbultiano. En el otro extremo derecho encontramos el colegio o gobierno interno desarrollado por los profesores, la universidad como comunidad de eruditos (Scholar). Una gobernada por la ciencia y la otra por el Estado.

El eje vertical o de gestión, coincidente con el principio de efectividad, en el extremo superior el modelo Burocrático y en el extremo inferior el Emprendedor, ambos extremos son tipos ideales concebidos aquí a la manera de Weber.

Brunner determina así cuatro cuadrantes que son: C-I: Origen de la universidad moderna, C-II: Autogobierno universitario, C-III: Partes interesadas y C-IV: Emprendimiento privado.

Ilustración 1 Regímenes de gobernanza configurado sobre los ejes de legitimidad y efectividad



Fuente: Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias (Brunner, 2011, p. 55).

#### 4.8. Autonomía Universitaria

La autonomía universitaria en el Paraguay goza de la prerrogativa constitucional, al señalar esta que las universidades son autónomas. Y, al mismo tiempo, define la autonomía como la capacidad para elaborar los estatutos, establecer formas de gobierno y elaborar planes y programas como también la garantía de la libertad de cátedra y de enseñanza (Villalba Benítez, 2016).

De esta manera, bajo el principio de la autonomía las universidades públicas paraguayas pueden y deben repensar su forma de gestión, y hacer uso de su autonomía para plantear alternativas de mejoras constantes, sin perder de vista sus funciones primordiales, pero ajustándose a las nuevas exigencias tanto del entorno como de la organización interna.

La autonomía para las universidades está bien delimitada en cuanto a la capacidad de elaborar sus estatutos y de revisarlos, claro está, para reelaborarlas conforme a las nuevas normativas necesarias para una mejor

gestión. Así también, es necesario observar nuevas formas de gobierno, sin olvidar el principio del cogobierno, sino al contrario, en pos de una mejor forma de gestión cogobernada, con participación de todos los actores y de ser posible en la búsqueda constante de un equilibrio de poderes.

Según la clasificación propuesta por Didriksson Takayanagui (1994), el modelo de gobierno de las universidades paraguayas se asocian al modelo derivado del proceso cordobés, atendiendo que se reconoce la Autonomía Universitaria en la misma Constitución Nacional y en la Ley N° 4995/13 de Educación Superior, y en los estatutos se establece el cogobierno universitario con la participación de estudiantes, docente y egresados; por otro lado, el modelo de gestión de éstas instituciones teniendo en cuenta la tipología de Brunner estaría sobre el eje de gestión burocrática combinando las características de los cuadrantes burocrático y colegial.

## **5. MÉTODO**

### **5.1. Diseño de investigación**

Esta es una investigación que busca contribuir a mejorar la relación entre las áreas académicas y administrativas de las universidades públicas paraguayas con la propuesta de un modelo de gestión; por lo que la investigación en un primer momento parte con un diseño diagnóstico descriptivo, valiéndose de varias técnicas y procedimientos con la finalidad de diagnosticar el problema de investigación, y en una segunda parte desarrolla una alternativa, mediante la propuesta de un nuevo modelo de gestión.

Las investigaciones diagnósticas o propositivas se basan en la descripción de datos recopilados y acontecimientos observados que posteriormente se organizan, tabulan, representan y describen para subsiguientemente proponer una solución (Fassio & Pascual, 2015; Hamui-Sutton & Varela-Ruiz, 2013).

En esta investigación busca determinar la relación que existe entre el área administrativa y académica, así como cuestiones relacionadas a la forma de organización y gestión de las universidades Públicas, para luego proponer un modelo de gestión que mejore la relación entre las áreas mencionadas.

El método de estudio seleccionado es no experimental, puesto que no se manipulan deliberadamente variables, pero igualmente este tipo de investigaciones permite comprender las interacciones entre grupos humanos en este caso, los responsables de las áreas administrativas y académicas, así como los del órgano directivo de las universidades. Es de corte transversal porque las informaciones recogidas corresponden a un momento determinado (Fassio & Pascual, 2015), la investigación se realiza entre junio de 2016 a junio de 2017.

El enfoque para esta investigación es el cualitativo, que pretende recoger la percepción a partir de la experiencia y narrativas de entrevistados respecto al fenómeno estudiado, para luego realizar interpretaciones (Fassio & Pascual, 2015), permitiendo un análisis de la realidad o los fenómenos sociales (Martínez, 2006; Hamui-Sutton & Varela-Ruíz, 2013), de esta manera se describe la relación entre las áreas administrativa y académica puntualizando las formas de organización y gestión de las universidades públicas estudiadas.

Como principales técnicas e instrumento de recolección de datos se recurre a la entrevista en profundidad, ésta técnica de recolección de la información es apropiada para una investigación de diseño no experimental, permite al investigador obtener datos sobre un determinado tema, posteriormente realizar un listado de preguntas guías, que pueden ser profundizadas durante el proceso de la entrevista, esto se aplica en una relación cara a cara (Fassio & Pascual, 2015). La otra técnica es el análisis documental de las informaciones públicas disponibles en la página web institucional, documentos publicados en cumplimiento de la ley N° 5282/2015 de acceso a la información y el Ministerio de Hacienda, la ventaja de esta técnica es que los datos objetivos se encuentran a disposición y pueden ser utilizados para contrastar con los resultados de otras herramientas (Guttandin, 2012).

## **5.2. Universo de Estudio**

En Paraguay existen ocho universidades públicas, de las cuales se han seleccionado tres, conforme a los siguientes criterios: la primera universidad del país, la primera universidad fuera de Asunción y la última universidad creada, las mismas son la Universidad Nacional de Asunción, creada en el año 1889; la Universidad Nacional de Pilar, creada en el sur del país a unos 365 kilómetros

de la capital, en 1991, 102 años después de la UNA; y, la Universidad Nacional de Canindeyú, ubicada en el norte del país a unos 416 kilómetros de la capital, habilitada en el año 2010.

La sumatoria del presupuesto destinado a estas instituciones de educación superior representan el 87,57% del total asignado a todas las universidades públicas, en la tabla 1 se observa la distribución presupuestaria.

**Tabla 1 Asignación presupuestaria de universidades públicas, año 2016**

Universidades Nacionales	Guaraníes	%	Dólares
Asunción	1.250.015.099.565	76,21	215.263.384
Este	109.666.824.078	6,69	18.885.573
Itapúa	64.639.644.766	3,94	11.131.504
Caaguazú	53.493.030.383	3,26	9.211.961
Pilar	48.499.860.743	2,96	8.352.094
Villarrica del Espíritu Santo	48.013.035.499	2,93	8.268.259
Concepción	42.931.711.217	2,62	7.393.211
Canindeyú	22.918.320.450	1,40	3.946.733
<b>Total</b>	<b>1.640.177.526.701</b>	<b>100,00</b>	<b>282.452.720</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la sistematización del presupuesto aprobado para las universidades, por Ley N° 5554 para el ejercicio 2016.

La segunda operación consistió en determinar la cantidad de facultades con que cuentan las universidades investigadas y la asignación presupuestaria de las mismas, según la Ley N° 5.554 que aprueba el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación para el ejercicio 2016.

La tercera etapa consistió en identificar la facultad con mayor y menor recurso, y una tercera por sorteo de entre las restantes según se detallan en la tabla N° 5.

En las siguientes tablas se muestran la distribución de presupuestos en cada una de las facultades y los rectorados de las universidades públicas



seleccionadas para el estudio, expresado en guaraníes, en porcentaje y su conversión en dólares teniendo en cuenta la cotización del Banco Central de Paraguay al 31 de diciembre de 2015 coincidente con la fecha de promulgación de la Ley de Presupuestos para el ejercicio del 2016, 1 dólar es igual a 5.806,91 guaraníes.

**Tabla 2 Presupuesto por facultades de la UNA**

Dependencias	Presupuesto		
	Guaraníes	%	Dólares
Rectorado y otras dependencias	168.061.743.006	13,44	28.941.682
Facultades			
Ciencias Médicas	451.335.345.826	36,11	77.723.840
Politécnica	88.446.333.438	7,08	15.231.222
Ciencias Económicas	82.013.254.800	6,56	14.123.390
Derecho Ciencias Políticas y Sociales	71.036.746.963	5,68	12.233.141
Ingeniería	70.448.375.458	5,64	12.131.818
Ciencias Veterinarias	68.114.776.758	5,45	11.729.952
Ciencias Agrarias	62.365.635.450	4,99	10.739.900
Arquitectura Diseño y Arte	54.512.580.480	4,36	9.387.537
Ciencias Exactas y Naturales	43.417.703.174	3,47	7.476.903
Filosofía	39.030.371.072	3,12	6.721.367
Ciencias Químicas	28.659.507.476	2,29	4.935.414
Odontología	22.572.725.664	1,81	3.887.218
<b>Total Facultades</b>	<b>1.250.015.099.565</b>	<b>100,00</b>	<b>215.263.384</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la sistematización del presupuesto aprobado para las universidades, por Ley N° 5554 para el ejercicio 2016.

**Tabla 3 Presupuesto por Facultades de la UNP**

Dependencias	Presupuesto		
	Guaraníes	%	Dólares
Rectorado y otras dependencias	11.080.999.830	22,85	1.908.244
Facultades			
Ciencias Jurídicas y Políticas	8.734.983.804	18,01	1.504.240
Ciencias Aplicadas	8.286.548.761	17,09	1.427.015
Ciencias Contables, Administrativas y Económicas	6.156.245.446	12,69	1.060.159
Humanidades y Ciencias de la Educación	4.911.093.109	10,13	845.733
Ciencias Agropecuarias y Desarrollo Rural	4.505.049.892	9,29	775.808
Ciencias, Tecnologías y Artes	3.406.578.402	7,02	586.642
Ciencias Biomédicas	1.418.361.499	2,92	244.254
<b>Total Facultades</b>	<b>48.499.860.743</b>	<b>100,00</b>	<b>8.352.094</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la sistematización del presupuesto aprobado para las universidades, por Ley N° 5554 para el ejercicio 2016.

**Tabla 4 Presupuesto por facultades de la UNICAN**

Dependencias	Presupuesto		
	Guaraníes	%	Dólares
Rectorado	6.216.677.479	27,13	1.070.565
<b>FACULTADES</b>			
Ciencias Económicas y Empresariales	4.253.173.583	18,56	732.433
Ciencias Jurídicas y Sociales	3.690.581.490	16,10	635.550
Ciencias Agropecuarias y Ambientales	3.361.010.719	14,67	578.795
Ciencias y Tecnologías	2.845.882.590	12,42	490.086
Ciencias de la Salud	1.428.784.324	6,23	246.049
Ciencias Veterinarias	1.122.210.265	4,90	193.254
<b>Total Facultades</b>	<b>22.918.320.450</b>	<b>100,00</b>	<b>3.946.733</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la sistematización del presupuesto aprobado para las universidades, por Ley N° 5554 para el ejercicio 2016.

Una vez seleccionadas las universidades y las facultades participantes de la investigación se contactaron con referentes del área administrativa y de gestión, así como del área académica de cada una de ellas. Esta reunión ha tenido el carácter de informativo y exploratorio con relación al manejo interno de cada una de ellas. Posterior a estos encuentros, y la revisión bibliográfica y documental se elaboraron las categorías de análisis, así como los instrumentos para la recolección de datos primarios.

En cada una de las universidades seleccionadas se entrevistaron a miembros del consejo superior universitario, rectores, directores generales de las áreas académica y administrativa, decanos, directores administrativos y académicos de las facultades según se detallan en la tabla 6.

### **5.3. Fases del trabajo empírico**

El trabajo empírico se desarrolló en varias etapas, cuyas principales actividades y estrategias metodológicas se describen seguidamente.

#### **5.3.1.1. Presentación del objetivo de la investigación a los rectores de las universidades.**

Esta actividad tuvo como objetivo hacer conocer a las autoridades de las universidades los alcances de la investigación y obtener la colaboración para la realización del trabajo de campo en las distintas Facultades.

La estrategia metodológica consistió en la presentación de los fines de la investigación.

La actividad laboral del investigador facilitó el relacionamiento con estas autoridades, puesto que se desempeña como decano de una de las universidades públicas.

#### **5.3.1.2. Selección de los participantes de la entrevista en profundidad**

En dos etapas se realizó la selección, primeramente, se determinaron las Facultades a ser estudiadas, dos de ellas seleccionadas de acuerdo al presupuesto, la de mayor y menor asignación, y la tercera por sorteo simple, el resultado de ésta operación se expone en la siguiente tabla:

**Tabla 5 Facultades seleccionadas según criterio**

Universidades	Facultades		
	↑ Presupuesto	↓ Presupuesto	Sorteo
UNA	Ciencias Médicas	Odontología	Arquitectura, Diseño y Arte
UNP	Ciencias Jurídicas y Políticas	Ciencias Biomédicas	Ciencias Contables Adm. y Económicas
UNICAN	Ciencias Económicas y Empresariales	Ciencias Veterinarias	Ciencias y Tecnologías

Fuente: Elaboración propia con base en el presupuesto asignado a cada Facultad y el sorteo realizado.

Una vez determinadas las facultades a ser investigadas por cada universidad se procedió a identificar a las personas que ocupan los diferentes cargos directivos, misionales y de apoyo, como resultado se tiene la siguiente tabla:

**Tabla 6 Cantidad de entrevistas en cada universidad**

Cargos	UNA	UNP	UNICAN	TOTAL
Rectores	1	1	1	3
Decanos	3	3	3	9
Docentes CSU	1	1	1	3
Estudiantes CSU	1	1	1	3
Directores generales académicos del rectorado	1	1	1	3
Directores académicos de las facultades	3	3	3	9
Director General de administración y finanzas	1	1	1	3
Directores administrativos de las facultades	3	2	0	5
Total	14	13	11	38

Fuente: Elaboración propia con base a los cargos existentes en las universidades y los criterios establecidos.

### 5.3.1.3. Validación y ajuste del cuestionario

El cuestionario incluye preguntas referidas a cuatro categorías de análisis: primero sobre la organización de las universidades públicas, segundo, sobre los

modelos de gestión de las universidades públicas, tercero, sobre las relaciones de poder y cuarto sobre los conflictos entre las áreas administrativas y académicas

La validación y ajuste del cuestionario, que se encuentra disponible en el apartado del Anexo, página 232 y siguientes, se obtuvo recurriendo a la pericia de tres expertos en la temática investigada, que contribuyeron con recomendaciones para ajustar las categorías de análisis, los investigadores Francisco Giménez, Manuel Silvero y Soledad Oregioni, los dos primeros, investigadores paraguayos con el grado de doctor con varias publicaciones en materia de educación superior y categorizados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), la tercera evaluadora es investigadora argentina, con grado de doctor, también con varias publicaciones en temas sobre Educación Superior, igualmente Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

En una segunda parte se procedió a testear el cuestionario, identificar debilidades, puntos a ser mejorados y medir el tiempo promedio de duración de manera a planificar el trabajo de campo.

En esta etapa se realizaron cinco entrevistas en la Universidad Nacional de Pilar. Los entrevistados fueron seleccionados aleatoriamente entre docentes y directivos con similitud de funciones y responsabilidades de aquellos determinados para la investigación. Las entrevistas se realizaron en las oficinas de cada una de las personas.

Antes de iniciar la entrevista el investigador procedía a explicar de manera clara y sencilla los objetivos y alcances de la investigación y posteriormente se

solicitaba la colaboración del entrevistado, todos accedieron a colaborar voluntariamente.

Después de la aplicación de la entrevista se ajustó en la pregunta relacionada con el área de formación y actualización de los administradores generales y de las Facultades.

#### **5.3.1.4. Técnica de obtención de la información**

La técnica de recolección de la información utilizada en esta investigación es la entrevista en profundidad, cara a cara, con preguntas cerradas y abiertas.

El cuestionario aplicado a cada uno de los entrevistados estuvo compuesto de cuatro partes. La primera parte orientada a recoger información con relación a las formas y estructuras de organización; la segunda sobre las relaciones de poder en la universidad; la tercera sobre los modelos de gestión, y la última indagó sobre las posibilidades de conflicto entre las áreas administrativas y académicas.

El cuestionario fue aplicado en cada una de las sedes de las universidades estudiadas. En la Universidad Nacional de Asunción, debido a su dimensión y complejidad el trabajo de campo abarcó varios días, según como se pudo pactar y organizar el cronograma de visitas.

En el caso de la Universidad Nacional de Pilar las entrevistas se realizaron durante tres días, con un cronograma pactado con anterioridad, aplicadas mediante visitas en las oficinas de las diferentes personas.

En la Universidad Nacional de Canindeyú se realizó el trabajo de campo durante dos jornadas en los turnos mañana, tarde y noche, el rector facilitó la sala de sesiones del consejo superior universitario para la realización de las

entrevistas con los diferentes participantes seleccionados, quienes se acercaron en la medida que fueron convocados por el investigador.

Entre los que inicialmente estaban contemplados en el universo a relevar, no se pudo entrevistar al director académico de la facultad de agronomía de la UNICAN, por no encontrarse en la ciudad los días pautados para las entrevistas; al administrador de Medicina de la UNA, como a todos los entrevistados se envió nota de solicitud, se insistió con cinco llamados telefónicos, solicitó se le envíe cuestionario por correo electrónico y tras cumplimentarse se insistió otras cuatro veces pero no se obtuvo respuesta, y al representante docente de Odontología UNA, quien afrontó problemas de salud. Agotado un plazo razonable de reiterada gestión, estas consultas debieron ser desestimadas del relevamiento.

En todas las instancias de gestión de entrevistas se resaltó la finalidad y reserva de identidad de los encuestados. Durante las entrevistas personales se observó predisposición a enumerar datos referidos al cargo, antigüedad, formación profesional y consintieron la grabación y tomas fotográficas para documentar el proceso.



### 5.3.2. Matriz de consistencia de la investigación cualitativa

Gestión en las universidades públicas paraguayas: relación entre el área administrativa y académica.

Problema:	Objetivo general:	Marco referencial:	Hipótesis general:	Metodología
¿Cómo mejorar la relación entre el área académica y el área administrativa en la gestión de las universidades públicas paraguayas (UPP)?	Contribuir a mejorar la relación entre las áreas académicas y administrativas de las universidades públicas paraguayas con la propuesta de un modelo de gestión.	Lemaitre destaca una tensión que se presenta en las universidades entre la conducción académica conformada por los órganos colegiados encargados de las tareas misionales de la universidad y la conducción gerencial que se manifiesta por herramientas administrativas que raras veces tienen en la agenda como prioridad las cuestiones académicas. Si se considera más importante lo académico que lo administrativo la universidad no es sustentable, en cambio si prima lo administrativo se pierde el sentido de la Institución; si el entorno o la sociedad definen sus funciones pierde autonomía, pero si no atiende los problemas del entorno deja de ser pertinente (2016).	Existe una tensión entre el área académica y el área administrativa en la gestión de las universidades públicas paraguayas, donde los administrativos pocas veces dan prioridad a los asuntos académicos, esto en coincidencia con Lemaitre (2016), planteado en el Marco Referencial.	Enfoque: cualitativo Tipo de investigación Diagnóstica y Propositiva Población: Directivos, académicos y administrativos.
Sistematización del problema:	Objetivos específicos:		Categorías de análisis:	Muestra:
¿Cuáles son las principales tensiones entre ambas áreas?	1. Describir relación existente entre los gestores de las áreas administrativas y académicas de las universidades públicas		1. Organización de las universidades públicas. 2. Modelos de gestión de las universidades públicas. 3. Relaciones de poder 4. Conflicto entre las áreas administrativas y académicas	No aplica Técnicas de recolección de datos: Observación no participante
¿Cómo se organizan las universidades públicas paraguayas?	2. Conocer cómo se organizan las universidades públicas paraguayas,  3. Diagnosticar los modelos de gestión que se		Se considera un componente a constatar lo que expone Oliva (2009) en cuanto a que,	Entrevistas en Profundidad. Semi estructurada (Patton 1985) Análisis documental

<p>¿Qué modelo de gestión se identifican o se observan en las universidades públicas paraguayas?</p>	<p>identifican o se observan en las universidades públicas paraguayas,</p>	<p>Para Duque Oliva (2009) en las organizaciones los modelos de gestión se encuentran en permanente</p>	<p>normalmente las universidades cuentan con un modelo administrativo burocrático.</p>
<p>¿Qué modelo de organización y gestión favorecería a las universidades públicas paraguayas para el cumplimiento de los fines?</p>	<p>4. Proponer un modelo de organización y gestión que favorecerá a las universidades públicas paraguayas para el cumplimiento de los fines.</p>	<p>revisión y construcción, pero en aquellas universidades con procesos democráticos, este seguimiento se hace más difícil y contribuye a que, por ello, se piense que la estructura es deficiente y predomine un modelo administrativo burocrático.</p> <p>Las universidades exitosas son las que asumen riesgos para generar líderes de cambio y se mantienen en la línea de la transformación con el objetivo de mejorar la cultura organizacional. Con ello evitan quedarse en el pasado, se abren al futuro y se preparan para conquistarlo (Brunner, 2011).</p>	<p>Con el instrumento de medición se apunta a obtener información relevante para diseñar un modelo de gestión en consonancia con la visión de Brunner (2011) en cuanto a que el nuevo modelo de gestión de las universidades debe partir de la base que las organizaciones con éxito son aquellas que fueron capaces de transformar su sistema de gobierno y de gestión de acuerdo a la realidad de su entorno.</p>

Fuente: Elaboración propia

## **6. RESULTADOS**

### **6.1. Entrevistas en profundidad**

En base a las categorías de análisis establecidas para esta investigación, se presentan a continuación de manera descriptiva la información relevada durante las 35 entrevistas realizadas en las tres universidades estudiadas.

Los datos aportados en este informe responden a un criterio de inspección y transformación de datos mediante el sistema de categorización de respuestas, cuya selección fue considerada importante para corroborar los objetivos planteados en la medición. No obstante, la transcripción de las entrevistas se adjunta en el anexo.

Los resultados son expuestos por universidades investigadas y posteriormente de acuerdo a las cuatro categorías de análisis adoptadas: formas y estructuras de organización, modelos de gestión, relaciones de poder, conflicto entre las áreas administrativas y académicas.

#### **6.1.1. Universidad Nacional de Asunción.**

Como se comentó en el capítulo anterior de esta Tesis, se concretaron 12 entrevistas, distribuidas de la siguiente manera: al rector, un director general administrativo, una directora general académica, tres decanos, tres directoras académicas, dos administradores de facultades y un estudiante representante ante el consejo superior universitario (CSU), no se pudo concretar la entrevista con el administrador de una facultad y un representante docente ante el CSU. Las facultades estudiadas fueron, Ciencias Médicas, Odontología y Arquitectura, Diseño y Arte. El proceso de recolección de datos para esta Tesis se dio en un momento institucional de la Universidad Nacional de Asunción marcado por el

desenlace del reclamo estudiantil denominado UNA no te calles 2015-2016, que produjo una profunda crispación político administrativa que se encuentra en etapa de revisión (Carbone & Giménez, 2015).

#### **6.1.1.1. Formas y estructuras de organización UNA**

De las informaciones recogidas de los entrevistados en los siguientes párrafos se resumen los relatos sobre la forma de organización de la UNA.

La UNA fue fundada en el año 1889 como primera institución de educación superior del país, tal como se explica en el capítulo dos. Se rige mediante un sistema administrativo y académico descentralizado. La universidad cuenta con 12 facultades y dos institutos en los que se desarrollan 78 carreras en diversas áreas del conocimiento. Las facultades son de Derecho y Ciencias Sociales, Ciencias Médicas, Ingeniería, Ciencias Económicas, Odontología, Ciencias Químicas, Filosofía, Ciencias Agrarias, Ciencias Veterinarias, Arquitectura, Diseño y Arte, Politécnica y Ciencias Exactas y Naturales. Los institutos Doctor Andrés Barbero, de Trabajo Social, de Investigación en Ciencias de la Salud, y el Colegio Experimental Paraguay-Brasil.

Cuenta con varios institutos, centros tecnológicos y de investigación orientados a la realización de trabajos científicos o desarrollo de estudios de posgrado. Así como áreas de Extensión Universitaria. Posee filiales en los departamentos de Concepción, San Pedro, Cordillera, Guayrá, Caaguazú, Caazapá, Misiones, Paraguarí, Amambay, Presidente Hayes y Boquerón.

Cuenta con un consejo superior universitario y una asamblea universitaria en los que por razones estatutarias de cada facultad no se registra una paridad de representación.

La UNA está organizada por facultades, que cuentan con un decano, ordenador de gastos, un vicedecano, un sector administrativo y auditoría interna. Esta descentralización determina que funcionen como una universidad “y cuando una de ellas se moviliza puede paralizar el país”, según lo expresa el relato de uno de sus directivos.

La mayoría de los entrevistados coincidieron en afirmar que la forma de organización de la UNA otorga amplia autonomía a las facultades, traducida en una descentralización administrativa y académica donde en cada unidad académica se replica la misma estructura del rectorado que, según los modelos de organización de Mintzberg (como se citó en Martínez, 2013) sería la organización diversificada o forma divisional. Otro concepto recabado en las entrevistas define a la UNA como una confederación de facultades. Estas consideraciones se ejemplifican con la transcripción de los siguientes relatos:

“La UNA cuenta con un rectorado, 12 facultades, dos institutos y dos escuelas”

“Cada facultad y otras dependencias cuentan con un organigrama, y también uno general”.

“La UNA funciona como una confederación de universidades. Con la descentralización y sus propias estructuras, las facultades funcionan como gobiernos paralelos, aunque se tenga y se trabaje en una visión global de universidad”.

“Es una confederación de facultades y promueve un desperdicio de recursos que la vuelve insostenible y perjudica la enseñanza”.

“Yo tengo una visión muy particular. El enfoque UNA es perjudicial para la enseñanza. Es una confederación de facultades y eso se traduce en

desperdicio de recursos. Por citar ejemplos podríamos tener una biblioteca central y no una por facultades; lo mismo en cuanto al parque automotor o a los centros deportivos. El esquema de administración debería cambiar, ser centralizado en función de objetivos comunes”.

“De acuerdo a mi experiencia hay mucho que mejorar en la UNA que es casi como una confederación a una estructura única a través del rectorado, respetando las autonomías de las facultades. Ahora no se trabaja como una sola institución, hay dispersión de recursos en estructura y esto genera mucha tensión en la asamblea en cuanto a centralizar o seguir como comunidades autónomas”.

“Pienso que hay mucho que mejorar en la UNA es casi una confederación de facultades. Si bien tiene una estructura única a través del rectorado y un solo presupuesto, está estructurado en base a muchísima autonomía en cada unidad académica”.

“Podemos dimensionar estas jerarquías considerando que si una de las Facultades decide movilizarse puede paralizar todo el país”.

“Cada facultad cuenta con un departamento de contabilidad, departamento administrativo, patrimonio, académico y auditoría interna”.

“En la UNA tenemos dos facultades que están en San Lorenzo - la Facultad de la Politécnica y la FACEN - que tienen una organización en forma departamentalizada, trabajan por departamentos. La primera en implementar el orden por departamento fue la FACEN y la siguiente fue la Politécnica. Esto permite que los profesores que van a concurso para escalafón, y que van a ser parte de los permanentes, ya sean profesores del departamento tal en el área tal, ya no es más por asignatura y así mismo en la Facultad Politécnica. Como

hubo concursos anteriormente hicieron una suerte de homologación de los concursos anteriores y los profesores que iban por asignatura pasaron a un departamento. Sin embargo, hay otras unidades académicas que todavía siguen trabajando por cátedras”.

Estos entrevistados mencionaron que la universidad y las facultades se rigen por un organigrama y un manual de funciones, se confirman en las siguientes narrativas:

“Sí, contamos con un organigrama relativamente detallado que nos permite identificar las principales estructuras de la organización”

“El organigrama y el manual de funciones es conocido por los funcionarios”

“El manual de funciones principalmente contiene orientaciones para el área administrativa”

Así mismo, mencionaron que, en el presupuesto su estructura refleja las grandes divisiones de programas, no se pueden identificar en detalle las disponibilidades por áreas como por ejemplo las de formación, investigación y extensión, sólo se cuentan por facultades.

“El presupuesto, si bien es uno sólo, podemos identificar las distribuciones que se dan por facultades”

La mayoría de los entrevistados coincidieron en asegurar que el modelo actual de la UNA es un sistema perimido y es el causante de la tensión institucional. Los entrevistados del área académica se mostraron interesados en el proceso de cambio de la UNA y en ese sentido describieron sus puntos de vista respecto a la orientación de la nueva universidad.

“Es del siglo pasado y responde a una organización napoleónica que promueve divide y vencerás”.

“Tenemos que hacer un cambio conceptual muy grande. Son 100 años de historia, feudos que se consolidaron”.

“Las facultades cederemos soberanía, pero es necesario”.

“Es un barco pesado en alta mar, con mucha carga”.

Los entrevistados del área académica de la UNA se mostraron preocupados y comprometidos con la definición de un nuevo modelo de educación pública universitaria. Consideraron que se debe diseñar un nuevo modelo que contemple una estructura funcional que se adapte al manejo administrativo del rectorado, tal como se identifica en los siguientes relatos.

“Una de las propuestas que se trabaja es en un modelo que contemple la organización por áreas y dentro de cada área departamentalizar por áreas del conocimiento con vicerrectorados y departamentos con estandarización de materias. Esto permitiría ahorrar en consejos directivos, vicedecanos que podrán promoverse profesionalmente en nuevas áreas”.

“El criterio que debería primar en la organización de la universidad pública tendría que ser conforme a las necesidades de la comunidad, que lo académico pueda llenar las expectativas de la gente”.

“La estructura en sí no está mal, funciona, pero debe tener un mecanismo más ágil para que no sea tan pesado, tan burocrático”.

“Hay que diseñar una universidad de acuerdo a las necesidades del país”.

“La UNA debe diseñar un nuevo modelo que contemple una estructura funcional que se adapte al manejo administrativo del rectorado”.



Con relación a la elección de autoridades los participantes de las entrevistas mencionaron lo siguiente:

“El rector se elige por asamblea, con votos de los representantes de los diferentes estamentos y facultades”

“Los decanos son electos en votación por el consejo directivo de cada facultad”

#### **6.1.1.2. Modelos de gestión UNA**

Con relación al modelo de gestión, en varias entrevistas se coincidió que el actual es descentralizado administrativa y académicamente, y mayoritariamente lo caracterizaron como burocrático. También sostuvieron que esto es así debido a la deficiente articulación, por procedimientos administrativos que responden a los lineamientos del Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República, alejándose de los objetivos institucionales restando importancia a la gestión académica, como se indica en los siguientes relatos.

“La parte administrativa es la que obliga a la parte académica a hacer muchos procesos burocráticos”.

“Falta articulación. Por ejemplo, no tenemos un portal que nos permita articular armónicamente los procesos”.

“Los procedimientos administrativos son independientes y responden a Hacienda y a Contraloría, se hacen pesados y no son ágiles como necesita la academia”.

“La institución tiene un objetivo, pero la administración tiene un proceso que no se ajusta como apoyo para conseguir esos objetivos. Se pierde el objeto real de la institución”.

“Cada facultad transita sus tiempos y procesos que hacen que la cooperación e interacción entre sus diferentes estamentos sean burocráticos, onerosos, improductivos”.

“El esquema de administración debería cambiar, ser centralizado en función de objetivos comunes”.

“El modelo tiene mucha burocracia, requiere más recursos para llevar adelante una enseñanza más funcional, más productiva, que el aprendizaje sea más funcional”.

Uno de los entrevistados se mostró partidario del modelo de gestión descentralizado, aunque reconoció que ocasiona duplicación de gastos al momento de ejecutar el presupuesto.

“Desde el punto de vista administrativo tanto como académico siempre es más ágil esa estructura”.

“La contra es que cada facultad tiene su propia cancha, polideportivo, laboratorio, comedor, entonces hay como una dispersión de recursos”.

“La ventaja en que nos manejamos de manera descentralizada es que cada facultad conoce bien su modo de trabajar, trata en lo posible de ajustarse al máximo a lo establecido en el estatuto en cuanto a organización”.

En cuanto al proceso de elaboración del presupuesto los sectores académicos indicaron que no tienen conocimiento de los montos específicos del mismo, ellos elevan sus necesidades y el director administrativo determina las asignaciones. Una de las facultades incorpora como procedimiento la audiencia pública anual del presupuesto.

“Una vez al año el director administrativo hace una exposición pública, pero es una exposición muy general, no se conoce particularmente”.

“Cuando se trata el presupuesto, el sector administrativo tiene total injerencia”.

“La matriz del Ministerio de Hacienda es durísima, no te permite prácticamente movimiento dentro de esa rigidez que tiene, el margen que queda nosotros tenemos audiencia pública sobre el presupuesto, somos la única unidad académica, Facultad de Arquitectura, que cada año tiene, en abril aproximadamente hacemos una audiencia pública en la que están todos los estamentos y ahí se discute en que vamos a invertir ese pedacito de tortita que queda en ese año y van surgiendo cosas interesantes”.

Los consultados indicaron que la UNA cuenta con un plan estratégico, pero al mismo tiempo mencionaron que no se corresponde con la ejecución del presupuesto.

“Tenemos una planificación estratégica que se proyecta por cinco años. A la hora de asignar recursos se desprecia la planificación. Una vez que sale el presupuesto se adecúa la planificación”.

“Debemos incorporar la planificación estratégica como herramienta y esto no lo conseguimos implementar porque, como en el país, el problema fundamental es la falta de comunicación, porque siempre hay visiones muy diferentes entre lo administrativo y académico”.

“Debemos estar acordes a la demanda de la enseñanza y los avances que permiten actualizar la formación, por ejemplo, tener un laboratorio con recursos porque en la investigación, si no tenés recursos para enseñar a los alumnos, mucho menos para investigar”.

“El presupuesto previsto para investigación no se condice con la misión de la institución”.

“En ésta etapa reciente, se realizan reuniones una vez por mes donde se analiza el presupuesto UNA y del rectorado. Esta instancia es participativa. Están todos los directores, la secretaría general, los directores de investigación”.

### **6.1.1.3. Relaciones de poder UNA**

Los entrevistados relataron que, en el proceso actual de la UNA, el consejo superior universitario es el que ejerce una mayor influencia en la toma de decisiones y, formalmente, en esa instancia el sector docente es el que mayor preponderancia tiene, aunque no desconocieron el poder de presión del estamento estudiantil. Varios consultados hicieron mención a la necesidad de renunciamentos, poner a la Institución en primer lugar y después lo particular.

“En este proceso de revisión del modelo universitario la lucha de poderes es un problema”.

“No es fácil terminar con los personalismos y los feudos”.

“El gran problema es la lucha de poderes, es necesario aceptar que tendrá que haber renunciamentos, primero la institución y después lo particular”.

“El estamento docente es el más influyente, aunque en este momento hay un mayor equilibrio, los estudiantes tienen mucho peso desde el 2015 pero en cuanto a expresión, en cuanto a decidir no sobresalen respecto a otros”.

“El estamento docente es el de mayor preponderancia y con más años de influencia dentro de la institución. En los últimos tiempos el de los estudiantes creció mucho, los funcionarios no somos estamento ni deberíamos”.

Los entrevistados consideraron que existe un equilibrio razonable entre los diferentes estamentos al momento de esa consulta específica, aunque también se hicieron referencias a confrontaciones no institucionalizadas. Cada 15 días se realizan reuniones con diferentes sindicatos para que puedan

expresar sus inquietudes. Por otro lado, algunos académicos manifestaron que son consultados por sus necesidades, pero es el administrador quien finalmente decide.

“No hay una guerra declarada entre facultades, pero existe, es una especie de guerra fría entre las que más recaudan, las que poseen determinadas carreras, etc.”

“Tenemos mucho trabajo por delante y siempre con el diálogo como instrumento”.

“El sector académico no tiene influencia en la toma de decisiones presupuestarias, aunque cada unidad participe apuntando sus necesidades, es el director administrativo quien finalmente define”.

Con relación a la consulta sobre viáticos, la mayoría de los entrevistados coincidieron en que no existe disputa por los recursos destinados a cubrir pasajes, alojamientos y otros gastos que demanden la gestión.

“Nosotros no necesitamos viáticos para realizar las gestiones ante el Ministerio de Hacienda, la Contraloría y otra institución, nos queda a mano”

“Disponemos de un funcionario y móvil para realizar gestiones y trámites, lo hace en horario de oficina, así que no corresponde otorgar viáticos”

#### **6.1.1.4. Conflicto entre las áreas administrativas y académicas UNA**

En las facultades consultadas se admitió que la participación de los funcionarios administrativos en los eventos académicos es de media a baja. Se adujo que un 90% de los funcionarios administrativos trabajan en el horario de 8.00 a 14.30 y la actividad docente generalmente se desarrolla entre la tarde noche y por esa razón no hay mucha participación.

“Cuando son actividades grandes sí, si no son tan grandes no”.

“Las actividades académicas si bien son eventos de la universidad, no hay forma de exigir a los administrativos a que participen fuera de su horario de trabajo”.

“Estamos buscando la forma de trabajar el sentido de pertenencia de todos los que componemos la organización, pero aún falta mucho”.

“Mi percepción es que los administrativos y más aún los jefes se manejan en un círculo cerrado y se despreocupan de todo aquello que no sea de la burocracia administrativa”.

Varios académicos se quejaron de la falta de participación y predisposición de los administrativos en las actividades académicas

“Muchas veces es difícil encontrar respuestas a las necesidades académicas por parte de los administrativos porque a veces desconocen las actividades, no se involucran del todo”.

En dos facultades consultadas mencionaron que existe tensión entre funcionarios administrativos y académicos por el cobro de bonificaciones otorgadas a los administrativos en mayor proporción.

“La existencia de la universidad se basa en la academia, pero es relevante la burocracia administrativa y su incidencia en el cumplimiento de sus fines. La prioridad a lo administrativo para reconocer responsabilidad en sus funciones es una medida que discrimina al sector que fundamenta la universidad”.

Los directores generales cobran bonificaciones por responsabilidad en el cargo. También se dan casos de directores que, por la naturaleza de sus funciones cobran por título, por cargo, por responsabilidad. Los decanos y administrativos entrevistados admitieron que esto también genera tensión. Desde hace 10 años el contrato colectivo establecía montos y a quién abonar

las bonificaciones. En cada facultad el decano como ordenador de gastos y el director administrativo definen cómo se distribuyen.

“El nuevo contrato colectivo trata de eliminar este punto de tensión a través de una nueva fórmula de calcular los sueldos. No hay otro modo de resolver esa disconformidad porque está establecido de esa manera en el contrato colectivo”.

Al ser consultados, usando la estrategia de palabras claves para determinar el vínculo entre los sectores administrativos y académicos, dos respuestas fueron de relación colaborativa, las demás por sectores administrativos fueron de competencia o colaborativa, pero de los sectores académicos fueron de subordinación o divorcio.

“Aunque se busque mejorar en forma permanente siempre hay una suerte de tensión porque los procesos administrativos no siempre responden a la demanda de las necesidades académicas”.

“Hay un divorcio, depende de quién sea el jefe, pero en nuestras reuniones se capta”.

“Toda planificación académica está subordinada a la definición del sector administrativo porque es el que maneja los recursos”.

Los entrevistados del área académica indicaron no poseer influencia en la toma de decisiones presupuestarias ni relativas a procesos administrativos.

“Los funcionarios del área académica no tienen posibilidad de influir en materia de presupuesto o en procesos administrativos “todo es muy pesado o burocrático”.

“Tratamos de trabajar articuladamente, hay colaboración, pero el sistema es muy pesado”.

“La relación usualmente es colaborativa, pero hay tensiones propias del trabajo”.

En general, se constató que siempre hay tensiones en el relacionamiento entre las áreas administrativas y académicas.

“Es una lucha de poderes entre las áreas, la mayor parte de los presupuestos están destinados a sueldos, el 95% del presupuesto UNA corresponde a salarios, y por el resto se generan tensiones dónde invertir y con qué prioridades”.

“En la composición del gobierno administrativo hay mucha tensión, se nota en las reuniones de consejo directivo”.

“Los recortes disminuyen la torta y crecen los comensales, se suman funcionarios que adquieren derechos y esto genera tensión”.

“Ahora en el rectorado es colaborativa pero no era así antes, nuestro director administrativo era omnipotente”.

“Siempre hay alguna tensión, aun cuando sean circunstanciales por situaciones puntuales”.

### **6.1.2. Universidad Nacional de Pilar**

En la Universidad Nacional de Pilar se realizaron 13 entrevistas, distribuidas de la siguiente manera: al rector, un director general administrativo, un director general académico, tres decanos, dos directoras académicas, tres administradores de facultades, un estudiante representante ante el CSU y un representante docente ante el CSU. Las facultades estudiadas fueron, Ciencias Contables Administrativas y Económicas; Derecho y Ciencias Sociales; y Ciencias Biomédicas.



La recolección de datos para la tesis en la UNP se realizó después de que la universidad haya pasado por un proceso de intervención por el CONES, calificada de injusta y arbitraria por los gestores (Villalba Benítez, 2016), al momento de las entrevistas fue superada satisfactoriamente y la gestión de la institución seguía su curso.

#### **6.1.2.1. Formas de organización UNP**

De las entrevistas realizadas se presenta un resumen de cómo está organizada la universidad, según los actores consultados:

LA UNP fue fundada en 1991 por iniciativa popular como universidad de Pilar en formación y reconocida como universidad nacional por Ley de la nación en 1994. Es la primera creada en el interior del país. Está organizada por facultades con una administración descentralizada con la particularidad que en la Facultad de Ciencias Biomédicas no posee director administrativo.

La universidad cuenta con siete facultades: Derecho, Ciencias Políticas y Sociales; Ciencias Aplicadas; Humanidades y Ciencias de la Educación; Ciencias Contables, Administrativas y Económicas; Ciencias Agropecuarias y Desarrollo Rural; Ciencias, Tecnologías y Artes; Ciencias Biomédicas, y posee filiales en las ciudades de San Ignacio, Ayolas y San Juan.

Su estructura está organizada por la dirección general de administración y finanzas, secretaría general, dirección general de cooperación académica y relaciones internacionales, dirección de calidad académica, escuela de postgrado del rectorado y un programa de extensión universitaria. Posee consejo superior universitario y asamblea universitaria.

La estructura organizativa de la UNP es de acuerdo a la Ley 1.535. Se rige en base a un modelo descentralizado, pero no con un régimen de

descentralización total. Hay normas y administraciones emanadas desde el rectorado y otras desde las facultades. Los decanos son ordenadores de gastos.

Al igual que en la primera institución, la mayoría de los entrevistados coincidieron que la forma de organización de la UNP es descentralizada pero parcialmente, hay asuntos en los que las Facultades gozan de autonomía, también va replicando la misma estructura del rectorado que según los modelos de organización de Mintzberg (como se citó en Martínez, 2013) sería la burocracia mecánica o maquinal en transición hacia una organización diversificada o forma divisional.

“La UNP cuenta con un rectorado y siete facultades”

“La UNP es joven, está marcando cierto camino hacia una universidad pública dinámica pese a todas las barreras económicas por parte del Estado.”

“Esta forma de organizarse por facultades burocratiza, porque muchas decisiones adoptadas en las unidades académicas deben ser homologadas en el consejo superior”.

“La UNP tiene un organigrama general y después por cada facultad, que es aprobado por el CSU”.

“Hicimos uno acorde a lo que aspiramos a llegar, pero desde ANEAES nos indican que debemos adecuarlo a lo que actualmente poseemos y en este proceso se está trabajando”.

Los entrevistados manifestaron, que se cuenta con un organigrama y manual de funciones, principalmente del área administrativa. Esto se constata en las siguientes expresiones:

“El área administrativa cuenta con un manual de funciones para orientar las acciones de los funcionarios, de tal manera que los recursos puedan ser empleados eficientemente”

“Contamos con manual de funciones que orienta nuestra acción”

El presupuesto de la UNP está estructurado por programas y sub programas que son las facultades. En esta estructura no están especificadas partidas presupuestarias para el área académica como formación profesional, investigación o extensión, según algunos entrevistados es por una exigencia del Ministerio de Hacienda en reducir los sub programas y limitarlos a las facultades. De este modo estos presupuestos están incluidos fácticamente en las unidades académicas, pero no son recursos que se puedan visibilizar.

“La facultad tiene el monto, no se distribuye por direcciones. No se tiene conocimiento de cuánto se dispone en rubros, por ejemplo”.

“Tenemos recursos destinados a los gastos de la Institución. Aparte de los sueldos que provee el Estado contamos con un remanente que nos permite satisfacer las necesidades básicas, sin excedernos, administrando siempre con mucha cautela”.

“En cualquier presupuesto se establecen las prioridades de acuerdo a lo que podemos disponer, en ese margen nos manejamos bien”.

Al momento de considerar en función a qué debe organizarse una universidad, la mayoría de los entrevistados coincidieron en que se debe hacer en base a las necesidades de la comunidad y con fines académicos orientados a esa perspectiva. Determinar qué nivel de formación necesita la comunidad para garantizar calidad de vida y desarrollo.

“Debemos organizar la universidad en base a las necesidades de la comunidad, ver las carreras que se necesitan, por ejemplo, carreras cortas o carreras técnicas que rápidamente puedan insertarse al mercado laboral”.

“Debemos tener en cuenta las posibilidades que tienen los alumnos y que las carreras tengan sostenibilidad, garantizando siempre que se contarán con los aportes”.

“Debemos estructurarnos en base a las necesidades de la sociedad, en ese sentido la UNP sigue una línea muy social en cuanto a organizarse en base a las necesidades de la comunidad”.

“En primer lugar tener en cuenta las necesidades de la sociedad, lo presupuestario tendría que ser el último eslabón, así en función de lo que necesita la comunidad se mueve el presupuesto y no al revés”.

“Un modelo ideal de organización es la democrática y participativa, abierta a la sociedad. Que no se centre solamente en la formación profesional sino también en el desarrollo personal”.

“Necesitamos un modelo que revea todos los procesos de educación superior, pero esencialmente tener en cuenta a la sociedad”.

Dos de los entrevistados consideraron que la universidad debe organizarse en función del presupuesto y docentes.

“Se debe organizar en función del presupuesto disponible y de los docentes que brindarán el conocimiento, es decir pensar en el alumno, porque podemos tener muchas cosas que ofrecerle, pero si no tenemos presupuesto ni docente que impartan el conocimiento no podremos cumplir”.

“Podemos crear la universidad en función de la comunidad, pero necesariamente debemos organizarla en base al presupuesto”.

En la UNP la elección de autoridades es a través del voto indirecto, en el consejo directivo elijen a los decanos y vicedecanos y en la asamblea universitaria al rector y vicerrector.

“La asamblea universitaria está compuesta por los tres estamentos y es la que elige al rector y vicerrector, los decanos son electos por sus consejos directivos”

“Los consejos directivos, el consejo superior universitario y la asamblea están integrados por representantes del estamento docente, estudiantil y egresados no docentes y la elección de decanos y vicedecanos; rector y vicerrector es con voto indirecto”

#### **6.1.2.2. Modelo de gestión UNP**

Con relación a la gestión, varios de los entrevistados coincidieron que el modelo de gestión de la UNP es descentralizado académicamente, y mixto administrativamente, con características de una gestión mayormente burocrática, conforme se lee en los siguientes relatos:

“Es importante cambiar, desburocratizar, otorgar mayor flexibilidad y dar mayor importancia a la academia. Admitir que lo más importante es brindar mayor servicio a nuestros alumnos. Si no tenemos alumnos no tenemos academia”.

“Requiere de más recursos para llevar adelante una enseñanza más funcional, más productiva y por ende un aprendizaje más funcional”.

Entre los inconvenientes generados por el sistema burocrático se incluyen los trámites por viáticos, principalmente en lo referido al tiempo que lleva un trámite determinado, tal como se lee a continuación.

“En el caso puntual de los viáticos se determinan días y horarios para gestionar por lo que su tramitación no es inmediata, cuando surgen las necesidades”.

Uno de los entrevistados respondió que la elaboración del presupuesto no es participativa.

“No es participativo porque por lo general viene en un paquete que no resiste demasiado análisis”.

Dos decanos consultados señalaron que una de las ventajas del modelo es que mejora el control. Las respuestas evidenciaron cierta comodidad de elevar y dejar sobre el rectorado el control último de los procesos.

“Hace más fácil el control porque hay detalles que muchas veces a nosotros se nos pasan, pero a la centralización administrativa no”.

“Nosotros generamos en las facultades y si hay errores nos avisan desde el rectorado”

Se visualiza un orden en el manejo administrativo centralizado en algunos procesos en el rectorado, los que podrían definirse en un modelo mixto dentro de lo que establece la Ley 1.535/99 de Administración Financiera del Estado, con algunas funciones administrativas centralizadas en el rectorado. Para algunos gestores, quienes ven como un modelo a seguir a la UNA, es algo pendiente la descentralización total de lo administrativo indicando como ideal que cada facultad posea su propia estructura, en cambio la mayoría considera innecesaria el robustecimiento de la estructura administrativa, que produciría un mayor distanciamiento entre unidades académicas funcionando en compartimentos estancos.

“No contamos con auditorías internas, no contamos con contabilidad y todo dependemos del rectorado”.

“Administrativamente funcionamos bastante bien, en base a nuestras necesidades. Lo ideal es que cada facultad tenga su estructura”.

“Debemos tener centralizado en una cabeza que nos resuelva todos los trámites”.

“Centralizando en el rectorado las actividades administrativas podemos ahorrar recursos y destinarlo para los fines académicos”

“Es necesario reorganizar la universidad pública. La descentralización tiene que tener algún control desde el rectorado, de lo contrario vamos a trabajar como islas. Debemos descentralizar para agilizar el proceso en aquellas áreas operativas, pero en lo demás debe haber un control centralizado y buscar que todos los procesos sean participativos”.

“No hay una administración conjunta, sino que cada facultad trata de administrar y tener cierta autonomía también en lo administrativo y en el manejo de los recursos. Eso hace que en algunas facultades pueda haber mayor cantidad de recursos, inclusive excedentes, que no se distribuye entre otras que tienen carencias”.

Otro aspecto que mencionaron los entrevistados es la complicación por la falta de fluidez en la comunicación para definir estrategias conjuntas ante cuestiones presupuestarias. Esto se agrava con el hecho de que el Estado no otorga recursos y en cambio efectúa recortes en forma permanente. También indicaron que los aportes que reciben del Estado, sólo están destinados al pago de sueldos. Las demás actividades deben ser solventadas con recursos propios.

“Falta una comunicación más fluida para avanzar, conseguir cosas, pelear por el presupuesto porque el Estado cada vez nos quita más”.

“Con este modelo sólo se manejan sueldos con los recursos del Estado a través de fuente 10; para el funcionamiento de la universidad todo se solventa con fuente 30 que es recurso institucional y algunas facultades que recaudan poco sufren mucho las consecuencias porque no se posee recursos ni para construir o equipar aulas”.

“La UNP se rige por su estatuto y presupuestariamente estamos sujetos a la Ley de Presupuesto y su Decreto Reglamentario. Es un presupuesto muy rígido, no podemos escapar de eso. El aporte del Estado es ínfimo para las necesidades de la institución, no podemos crecer o brindar mejores servicios”.

Según algunos relatos existe cierta preferencia por un modelo mixto, mencionaron el hecho de que la actividad misional de la universidad, que es la parte académica, esté centrada en las facultades y son los que saben sus necesidades. Las facultades también poseen su calendario académico. A partir de 2017 se está trabajando en la planificación estratégica por exigencia de ANEAES.

“En diciembre de 2016 terminamos el Plan Estratégico 2016-2020 que determina nuestras políticas, fines y objetivos principales de la UNP, esta planificación mejora el plan de desarrollo de las facultades porque todo se hace en base al plan estratégico”.

“Por esta razón lo ideal es que la parte académica tenga un monto determinado en función de lo que necesite”.



### **6.1.2.3. Relaciones de poder UNP**

Con relación al poder, manifestaron lo que establece el estatuto y se refirieron a que la asamblea universitaria elige autoridades por voto indirecto de los tres estamentos. Si bien casi todos consideraron que el docente es un estamento con mucha influencia también adjudicaron protagonismo a los demás.

“El estamento que más influye es el docente, aunque pesan mucho los decanos y los consejos directivos”.

“Yo pienso que todos los estamentos tienen protagonismo porque hay un criterio de interacción muy participativo”.

“En una universidad donde más centra su responsabilidad o donde es muy importante lo académico, la influencia de los estamentos está respaldada por el cumplimiento de esta misión”.

En el rectorado de la UNP, la interacción entre los diferentes estamentos se da a través de reuniones participativas.

“Se realiza una reunión con directores generales del rectorado a través de un órgano no formal que fue denominado Políticas del Conocimiento”.

Una de las facultades consultadas expuso que la interacción es permanente al punto de dificultar la toma de decisiones.

“A todos se consulta por todo, a los docentes, a los estudiantes, a los administrativos, hasta los limpiadores y ejercen presión en el momento de tomar alguna determinación”.

“El rector de la UNP mantiene una constante comunicación con los decanos, quienes a su vez se comunican con sus directores y los directores van bajando la línea a los demás”.

“También los directores generales tienen reuniones constantes con el rector y de esa manera se baja a sus respectivas áreas las directivas”.

En la consideración del ejercicio del poder en la UNP se especifica claramente la influencia de los sectores directivos, en el siguiente orden: rector, decanos, consejo superior, docentes y estudiantes, en la toma de decisión, aunque los procesos se desarrollen bajo una subordinación al sector administrativo.

“El rector y los decanos son los que tienen el poder real”

“Dentro del manejo que le damos a la Institución es en base a la igualdad, por ahí se impone la razón de los números, pero existe una comunicación permanente. Este diálogo nos permite ser equilibrados y contemplar la participación de todos”.

“Hemos mejorado mucho en ese aspecto, antes eso era más duro. Si bien existe alejamientos, pero los estamentos están más concatenados entre sí, si hay comunicación más fluida será mejor”.

Las prácticas participativas, formales e informales tropiezan con la rigidez administrativa presupuestaria en la definición de prioridades.

“La rigidez presupuestaria afecta la eficacia de la Institución. En ese aspecto tenemos una debilidad en comunicar los fines, socializar el plan estratégico”.

“El sector administrativo se considera por encima de lo académico porque maneja los números”.

El hecho de que las facultades tengan ordenadores de gasto les confiere poder a los decanos y para algunos de los entrevistados esto debería cambiarse,

el manejo de recursos es un mecanismo que tiende al abuso del poder según (Dávila Ocampo, 2014; San Martín de Fuentes, 1997).

“Los decanos son muy fuertes en sus feudos (facultades). El rector preside el consejo superior, pero sólo tiene un voto en ese órgano”.

“Del sector académico soñamos mucho pero como no participa el sector administrativo de la elaboración del plan, después ellos nos dicen esto es lo que tenemos de recursos. En lo operativo nosotros decimos cuáles son nuestras prioridades y de eso se cumple según los rubros”.

“Por lo general el presupuesto viene en un paquete que no permite mayor análisis. Sobre ese margen de entre el 5 al 10% decide el decano con el sector administrativo”.

“Partimos siempre de la base de establecer aranceles para tener idea de lo que vamos a recaudar. El resto se distribuye. 1.200 a 1.400 millones de guaraníes al año en jornales, servicios básicos. Sólo la parte administrativa participa de esta elaboración”.

Durante las entrevistas se recogieron opiniones dispares en torno al cobro de bonificaciones por el sector administrativo y directivo, que no tenía correspondencia con el sector académico. En el área académica no se perciben bonificaciones y se evidencia cierto nivel de imprecisión respecto a las mismas. Los entrevistados del área administrativa argumentaron que por disposición legal solamente los decanos, vicedecanos y administrativos con responsabilidad en el cargo pueden percibir bonificaciones, en cambio los académicos con el mismo nivel jerárquico no lo perciben.

“El área académica no cobra bonificaciones, solamente el área administrativa, no se asigna por falta de rubro”.

“Sí perciben por responsabilidad en el cargo todos los directores del área académica, no en el mismo porcentaje que los administrativos, pero reciben”.

“No se les asigna más porque no tenemos presupuesto, pero sí hay requerimientos por esta diferencia entre los académicos y los administrativos”.

“El área académica no recibe bonificaciones, hemos pedido por responsabilidad en el cargo y nos dijeron que es sólo para administrativos, pero es mentira”.

“Sólo perciben bonificaciones los que dice la Ley de Presupuesto: sólo decano, vice y administradores por responsabilidad en el cargo. Los otros no por razones presupuestarias”.

Otros de los consultados expresaron que la ley faculta el pago de bonificaciones a sectores académicos, pero es muy difícil implementar por razones presupuestarias.

“Lo cobran los decanos, pero en relación al manejo de dinero como ordenadores de gasto, no por responsabilidad académica”.

“Las bonificaciones no alcanzan al área académica, se reservan para el área administrativa y en el área administrativa tampoco son equitativos, hay gente que cobra muchísimo y hay gente que cobra poco, pero aducen que es el sistema que está establecido en la Ley de Presupuesto”.

Con relación a los viáticos de los relatos surge que existe una disputa por los mismos y el procedimiento es que los decanos y/o el rector autorizan son quienes definen de si corresponden o no, consultando la disponibilidad presupuestaria con el área administrativa. Una de las facultades indicó que los pocos viáticos otorgados en el ejercicio anterior no fueron para representaciones académicas sino relacionadas a gestiones administrativas o certificaciones.

“Es el decano quien autoriza, pero se definen prioridades de acuerdo a necesidades y presupuesto”

“Los administrativos al tener el manejo calculan la necesidad de viáticos si sobra dan a los académicos”

“La distribución de viáticos debe ser más equitativa y esta es una de las desventajas de la descentralización. Es notorio como se otorgan viáticos en actividades muy repetitivas que no se visibilizan como el uso adecuado de ese rubro”.

En el ejercicio del poder el manejo de la información es un factor clave (San Martín de Fuentes, 1997), en el siguiente relato de un decano se evidencia ese trato.

“Me suele decir mi administrador, jaikuaykareita chupekuera problemarãrei (mejor que no sepan porque nos va traer problemas) cuando hablamos del presupuesto.”

#### **6.1.2.4. Conflicto entre las áreas académicas y administrativas**

Si bien se coincidió en que la UNP posee una “total descentralización académica”, desde la dirección general del área se mencionó como una “cultura” impuesta la dependencia de secretaría general.

“Es como una puerta de entrada, todo lo académico de las facultades debe ingresar por secretaría general, no está escrito, pero es algo que viene así desde la creación misma de la UNP”.

En las respuestas de los entrevistados quedó en evidencia el “divorcio” que existe entre las áreas administrativas y académicas también en relación a lo presupuestario cuya programación, si bien es participativa en cuanto a la exposición de proyecciones y necesidades de cada facultad, los sectores

académicos aducen desconocer procedimientos y disponibilidades que les permita entender acabadamente el proceso de planificación presupuestaria.

“Lo académico no solamente es enseñar, lo administrativo también es esencial, podemos solicitar muebles o elaborar un proyecto multimedia, pero si hay dificultades con lo administrativo nos quedamos ahí”.

“Hay cierto celo en el manejo de las informaciones administrativas y eso genera tensión”.

“No existe equilibrio entre las áreas académicas y administrativas, si tuviera que definir elegiría divorcio y esto afecta totalmente la eficacia de la Institución porque la mayoría de las veces se utilizan mal los recursos”.

“En el relacionamiento entre el área administrativa y académica no hay una comunicación muy fluida, debemos mejorar las relaciones en cuanto a funcionamiento porque esto afecta la eficacia de la Institución”.

“Hay momentos de tensión por la acumulación de trabajo en ciertas áreas”.

“La relación es de subordinación a lo administrativo, esto afecta la eficacia de la Institución”.

“Hay tensión institucional porque no hay presupuesto”.

De su lado, los sectores administrativos cuestionan que los sectores académicos no se involucran en los procesos presupuestarios.

“Este desequilibrio en la interacción de sectores académicos y administrativos por la prevalencia de un poder formal administrativo afecta el cumplimiento de los fines de la universidad”.

Una de las facultades adujo orfandad del sector académico por este divorcio con el área administrativa.

“Hacemos reuniones una vez por semana para hablar de lo que hace falta, pero no están las autoridades que son las que deciden, decano y administrador. Ahora les pedimos que participen y escuchen, de lo contrario no tenemos posibilidad de resolver las situaciones”.

Algunos de los entrevistados consideraron que existe una relación colaborativa entre áreas administrativas y académicas. Sin embargo, admitieron que existen tensiones.

“Hay tensión por ciertos celos que se ven en el manejo de la información, lo administrativo muchas veces se considera por encima de lo académico porque maneja los números y no siempre se comparte toda la información”. Utiliza una expresión en guaraní para referirse al uso discrecional de la información.

### **6.1.3. Universidad Nacional de Canindeyú**

En la UNICAN se realizaron 10 entrevistas, distribuidas de la siguiente manera: al rector, un director general administrativo, una directora general académica, tres decanos, dos directoras académicas, un estudiante representante ante el CSU y un representante docente ante el CSU, no se pudo concretar la entrevista con el director académico de una facultad. Las facultades estudiadas fueron, Ciencias Económicas y Empresariales, Ciencias Veterinarias; y Ciencia y Tecnologías.

#### **6.1.3.1. Formas y estructuras de organización UNICAN**

La UNICAN es la octava universidad pública del país, creada en el año 2010. Organizada por cinco facultades, fue constituida con un sistema administrativo centralizado y académico descentralizado. El rectorado es el encargado de ejecutar el presupuesto.

Los entrevistados hicieron mención a la estructura conformada por el rectorado con sus direcciones generales, administrativas y académicas, una asesoría jurídica, cinco facultades, una escuela de posgrado y multisedes.

“Nuestra universidad está compuesta por cinco facultades, las de Ciencias Jurídicas y Sociales, Ciencias Económicas y Empresariales; Ciencias y Tecnología, Ciencias de la Salud; y Ciencias Agropecuarias y Ambientales, podemos sumar a esta estructura la Escuela de Diplomado en Docencia Superior Universitaria”.

“La UNICAN funciona además con Multisedes, no filiales, en los Distritos de Katueté y Curuguaty”.

“La estructura está determinada por el rectorado, dirección administrativa, dirección general académica, asesoría jurídica, escuela de posgrado y las cinco facultades con decanos y directores académicos que dependen del rectorado, las facultades no poseen vicedecanos ni consejos directivos”.

Los entrevistados coincidieron en que el mayor órgano de gobierno es la asamblea universitaria, integrada con dos representantes docentes y dos representantes estudiantiles por cada facultad, además el rector y vicerrector que poseen voto.

“Nos regimos por la estructura establecida en nuestros estatutos”

“El estatuto de la UNICAN es más simple que las demás universidades, donde la asamblea universitaria es el mayor órgano de gobierno”

Los decanos forman parte del consejo superior universitario con intervención del vicerrector, este órgano interviene en la planificación académica y cada decano ejecuta esa planificación en su facultad.



La mayoría de los entrevistados señalaron que, en su forma de organización, la estructura de la UNICAN gira en torno al rectorado, que según los modelos de organización de Mintzberg (como se citó en Martínez, 2013), sería la burocracia mecánica o maquinal y que adoptaron dicho modelo por un criterio de economía.

“Una de las principales diferencias con las demás universidades se da en que el rector es el único ordenador de gastos y asume la conducción administrativa centralizada”.

Los entrevistados manifestaron que se rigen por un organigrama, además cuentan con manual de funciones de todas las áreas aprobado por el consejo superior universitario.

“Acá nosotros contamos con un organigrama de toda la universidad”

“El consejo superior aprobó el organigrama de la UNICAN y recientemente el manual de funciones de todas las áreas”.

Algunos de los entrevistados manifestaron que la forma de organización de la UNICAN en el futuro debería ser como las otras universidades consolidadas.

“La estructura que contamos es mínima para el funcionamiento”

“Habíamos pensado que podríamos funcionar inicialmente con esta estructura y después seguir creciendo, pero no pudimos conseguir más presupuesto.”

Los entrevistados manifestaron que la estructura presupuestaria de la Universidad Nacional de Canindeyú está de acuerdo a los lineamientos del Ministerio de Hacienda y distribuida por facultades.

“El presupuesto está estructurado por programas y sub programas, se carga anualmente en el sistema de Hacienda de acuerdo a los topes que se establecen cada año”

“El presupuesto está estructurado por facultades, todo va en una misma bolsa”

“En el presupuesto de la UNICAN está el presupuesto por facultad, pero se administra en el rectorado”

Al ser consultados sobre cuál debería ser el criterio a tener en cuenta para organizar una universidad pública, la mayoría coincidió que se debe organizar de acuerdo a las necesidades de la comunidad, otros manifestaron en función a sus estudiantes. Los primeros coincidieron con Jaramillo (1997) que afirma que toda universidad no debe ser indiferente a los problemas sociales.

“Es importante tener en cuenta lo que necesita la comunidad, no podemos habilitar una carrera y después no tenemos alumnos”.

“La universidad debe ser una respuesta a lo que la sociedad necesita”

Con relación a la forma de elección de autoridades todos afirmaron que las elecciones se realizan por voto directo los decanos y en asamblea universitaria el rector:

“Los decanos son electos por voto directo y el rector en asamblea universitaria”

“El rector se elige en asamblea, según el actual estatuto los decanos no participamos de la asamblea universitaria, pero nos postulamos como representantes del estamento docente para participar, estamos revisando el estatuto para cambiar eso”

### **6.1.3.2. Modelos de gestión UNICAN**

Los entrevistados destacaron que el modelo es de administración centralizada y descentralización académica. A criterio de los mismos, ese modelo es el adecuado para la actual estructura que tiene la universidad. También sostuvieron que el modelo debería ser reconsiderado con el aumento de matrícula y carreras.

“El modelo UNICAN resulta más ventajoso para el Estado porque demanda menos personal y puede llevarse a la práctica porque la universidad no representa aún una gran estructura académica”.

“Con la población estudiantil actual el modelo UNICAN es el adecuado. Si supera un parámetro de 10.000 alumnos será necesario que las facultades tengan un administrador”.

“Es una ventaja que los recursos estén distribuidos desde un solo lugar. Es considerado eficaz porque al ser centralizado permite estandarizar todos los procesos administrativos”.

Un solo entrevistado, decano de una facultad, consideró que es un modelo que concede mucho poder a los decanos, aun limitándolos en el manejo administrativo.

“Puede parecer una gran desventaja no manejar los recursos, pero este modelo hace que nuestro modelo de cabecera sea saber con qué contamos y manejarnos con eso”

Ante la consulta sobre su calificación del modelo de gestión de la UNICAN se encuentran opiniones divididas entre los entrevistados. Algunos calificaron como gerencial - eficiente, y otros como burocrático.

Los entrevistados vinculados con el área académica consideraron una ventaja concentrarse en lo académico y no en el presupuesto. Una entrevistada, del área académica, respondió que el modelo permite procesos más rápidos y se controla más la ejecución.

Entre las desventajas se mencionó que los procesos administrativos para las adquisiciones u organizaciones de eventos académicos se hacen muy largos, pero es una consecuencia de la burocracia estatal para todas las contrataciones públicas, además que la comunicación juega un rol importante para una buena gestión.

“Las desventajas de la parte administrativa con las facultades es que cada una tiene sus procesos, los procesos para contrataciones públicas son muy engorrosos”.

“Cada facultad tiene sus propias necesidades y si no hay una buena comunicación el presupuesto puede no estar acorde a las prioridades de las unidades, y esa es una dificultad que se complica con la centralización”.

Desde el área administrativa se considera una dificultad la planificación del presupuesto por la poca participación del área académica.

“Los tiempos de las facultades no siempre son los tiempos de la parte administrativa”.

Desde el sector administrativo se indicó que el modelo de la universidad se hace burocrático por las metodologías y exigencias del Ministerio de Hacienda.

“El modelo es bueno, pero se tropieza con la falta de presupuesto y las limitaciones impuestas por la ley de presupuesto y su decreto reglamentario”.

A la fecha de las entrevistas la UNICAN estaba en proceso de incorporación de la planificación estratégica.

“El proceso de planificación estratégica es nuestra debilidad. Hasta ahora no conseguimos concretar”.

“Para la planificación estratégica se está trabajando en diferentes comisiones, pero no conseguimos cerrar aún”.

El desglose de presupuesto se da por rectorado y facultades solamente. Los decanos participan en la determinación de sus previsiones y necesidades del presupuesto, pero no en lo referente a viáticos, bonificaciones o adquisiciones, cuyo proceso de reglamentación está en estudio.

“Para trabajar en el presupuesto la gente separa la parte administrativa y académica. No se complementan, es difícil preparar algo juntos por las actividades que son diferentes y eso conlleva una serie de dificultades”.

“La parte académica no se involucra porque tiene pocos funcionarios”

“El presupuesto queda a cargo del rectorado y a veces hay que adivinar lo que las facultades van a necesitar”.

“Por estatuto, los decanos nos encargamos de la parte académica, se nos solicita el presupuesto, pero de la ejecución se encarga el rectorado”.

Interpretan como una falencia no haber contemplado en el presupuesto inicial de la universidad la previsión de necesidades en el área administrativa como la incorporación de recursos humanos.

“Cuesta mucho obtener nuevos rubros (cargos) pese al crecimiento que también demanda más personal”.

La UNICAN nació como Multisedes, en Curuguaty y Katueté, y esta forma de estructura es considerada un problema para su administración.

“Cuando las sedes están separadas la centralización administrativa es un problema porque, sin importar la distancia, cuando se presentan problemas se debe estar en el lugar para resolverlos y no se cuenta con personal administrativo suficiente”.

“Al tener una administración centralizada es una desventaja el criterio de distribución presupuestaria que se rige por otros parámetros y no por el nivel de matrícula o multisedes de cada facultad. Esto determina que, al ser equitativo, aquellas facultades con más estructura y necesidades terminan recibiendo lo mismo que aquellas que tienen menor estructura, menor número de matrícula y menos necesidades”.

La mayoría de los entrevistados en la UNICAN coincidieron que, para la realidad de la institución, la universidad pública más joven del país, el modelo administrativo gerencial es el más eficaz. Dos de los entrevistados consideraron que por el número de matrícula y la estructura en Multisedes debería contemplar una descentralización de facultades.

“El modelo ideal para la UNICAN debería contemplar la descentralización de las facultades porque cada una tiene sus necesidades diferentes. Ciencias Agropecuarias tiene realidades y necesidades muy diferentes a la de Economía, por ejemplo”.

“El modelo administrativo de la universidad es burocrático porque es el sistema impuesto desde Hacienda, eso hay que cambiar”.

“El ideal es un modelo administrativo gerencial que es el que debe mover las piezas para que esto funcione”.

“La crisis en la organización universitaria se resolverá en la medida que se consiga llenar las expectativas o atender las necesidades de la sociedad”.

### **6.1.3.3. Relaciones de poder UNICAN**

Durante las entrevistas realizadas en la UNICAN, las personas consultadas indicaron que el rector, como ordenador de gastos, ejerce una gran influencia en la toma de decisiones. Si bien el consejo superior posee incidencia en la planificación, en la práctica el área administrativa determina las disponibilidades presupuestarias y esto influye también en la ejecución de la planificación académica.

“Hacemos nuestras previsiones y planificamos nuestras actividades, pero en la ejecución de lo que presupuestamos y la definición de nuestras actividades se concretan de acuerdo al presupuesto, queda a criterio del área administrativa”.

“Me gusta mucho el ejercicio del poder que permite este modelo, pero tropezamos con la falta de presupuesto, no tenemos las respuestas necesarias con relación a lo que nos da el Estado”.

“Nuestro equipo administrativo no es muy fuerte y tenemos un condicionante que es un factor externo, la falta de recursos”.

Los decanos entrevistados afirmaron tener alta influencia en la toma de decisiones acerca de la incorporación o promoción del personal. El rector manifestó que los decanos son los que proponen y en el consejo superior se toman las determinaciones en base a esas propuestas.

“Los decanos nos encargamos de la parte académica, seleccionamos a nuestros docentes mediante concurso y comunicamos al rectorado”.

“Esto nos permite trabajar netamente en la parte académica. La atención no está en el presupuesto. No tenemos otra preocupación más que cuando no nos dan los rubros”.

En cuanto a la participación en las decisiones presupuestarias, el sector académico indicó que participa de la construcción del presupuesto Anual incorporando al del año anterior las previsiones del siguiente período y es el sector administrativo quien determina el definitivo.

“El sector académico participa con el decano en la previsión del presupuesto anual pero no conocemos cuánto le corresponde a nuestra facultad”.

“No conocemos los criterios de asignación del presupuesto”.

“Deberíamos saber un poco más cuáles son los recursos que vienen para la facultad. No tenemos esa información. El decano maneja esos datos porque consulta, pero falta democratizar la información presupuestaria”.

El proceso de aprobación de viáticos contempla un formulario que debe estar aprobado por el decano y se abona de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria.

“En la práctica, los interesados averiguan con el sector administrativo si existe disponibilidad presupuestaria y recién ahí inician el proceso de aprobación, por lo tanto, no hay solicitudes rechazadas. Los viáticos son reembolsados una vez que se firme la resolución de pago”.

La UNICAN no cuenta con una reglamentación que defina criterios para el pago de las bonificaciones. Las bonificaciones se otorgan a criterio de los decanos en las facultades, quienes sólo elevan las propuestas, y del rector en el área administrativa. También se registraron versiones dispares en torno a la disponibilidad de bonificaciones.

“En la UNICAN cobran bonificación por responsabilidad en el cargo los decanos, el director administrativo, un coordinador y dos asistentes”.



“No hay un criterio para las bonificaciones, tenemos carencia enorme de personal por falta de horas extras”.

“El decano y los directores académicos cobran bonificaciones por gastos de representación”.

“Hay gente del área académica que también cobra bonificaciones. Lo ideal sería poner metas y que se cobre de acuerdo a los logros”.

Se considera una falencia a corregir que los decanos no posean derecho a voto en la asamblea. El rector es electo por la asamblea universitaria.

“Es un inconveniente que en el estatuto no esté previsto el voto de los decanos, eso es algo a corregir, sólo votan los docentes y representantes estudiantiles”.

“Fuimos muy ingenuos en nuestra conformación inicial al no considerar el voto de los decanos, son un estamento importante y que debe tener el voto en la asamblea”.

“Al no poder votar, algunos decanos lo hacen como representantes docentes de sus facultades”.

En la asamblea universitaria el sector docente ejerce mayor influencia al estar los decanos vedados al derecho al voto.

“En los últimos semestres, el sector estudiantil comenzó a hacerse escuchar y a ser tenido en cuenta, pero en la asamblea el sector docente es el que tiene más peso”.

“Al sector estudiantil se le tiene muchísimo más en cuenta, pero el estamento docente es el que tiene más peso en la asamblea”.

La mayoría de los entrevistados consideró que el perfil y la personalidad del rector proyectan un equilibrio razonable en la toma de decisión de las áreas

administrativas y académicas. Sustentaron esta posición en la apertura al diálogo directo con el rector o el vicerrector en situaciones específicas.

“Si bien cada uno pelea por su ámbito, tenemos un rector capacitado para manejar las relaciones”.

No se hacen reuniones periódicas de planificación con decanos y directores académicos, la interacción se da a través del consejo superior, con participación directa del vicerrector y en ese ámbito se integran los decanos que desarrollan la planificación en sus facultades.

“Todo siempre empieza en el consejo superior universitario. El decano presenta su inquietud, la secretaría general evacúa los pedidos particulares, las resoluciones generales se envían a las facultades que cumplen las disposiciones”.

Los decanos son los que interactúan con el área administrativa, todas las gestiones vinculadas con presupuestos, adquisiciones, recursos humanos deben ser autorizadas o visadas por el decano.

“El rector es el que marca la pauta en lo académico y en lo administrativo. Hasta ahora no tuvimos inconvenientes porque los administrativos están a disposición, no ejercen injerencia en nuestros rubros o llamados a concurso”.

#### **6.1.3.4. Conflicto entre las áreas administrativas y académicas**

##### **UNICAN**

Para el área administrativa es un problema que el sector académico no se involucre en la programación del presupuesto.

“A medida que crecemos como Institución tenemos más problemas. Hay pocos funcionarios en el área administrativa y se complica la planificación de la parte académica para ejecutar el presupuesto”.

“Los tiempos de las facultades no son los tiempos de la parte administrativa y no siempre podemos cumplir con ellos en tiempo y forma porque no se involucran en los procesos”.

Para el área académica es un problema que el sector administrativo no se involucre en los eventos previstos fuera del horario de trabajo.

“Somos pocos y necesitamos de los compañeros del área administrativa en nuestros eventos, sólo en los grandes donde toda la Institución esté involucrada ellos nos acompañan”.

“Lo toman como un trabajo para una empresa. Cumplen su horario y se van, no los veo involucrados con nosotros”.

“Los primeros años casi los obligábamos a participar, pero después no. Somos pocos y casi todos tenemos que colaborar. No veo que se pongan la camiseta”.

“Algunas veces se estuvo a punto de fracasar en un evento por falta de colaboración administrativa. Los directores académicos son los que tienen que solucionar en el momento”.

También apuntaron que la relación es buena y hay un equilibrio razonable, pero “el poder lo tienen ellos y estamos supeditados a lo que dicen allá arriba (administración)”.

“Siempre hay una tensión. Estamos supeditados a lo que dicen allá arriba, administración, se puede o no se puede. La relación es buena pero el poder lo tienen ellos”.

“Nosotros programamos y solicitamos, pero no siempre recibimos eso que necesitamos, se terminan comprando elementos con otras especificaciones o se hacen recortes ajustados a la disponibilidad presupuestaria”.

Predomina el ejercicio del poder formal a través de su estructura organizativa y el cumplimiento del estatuto. Al ser interrogados sobre el tipo de relación entre los sectores académicos y administrativos proponiendo como palabras claves subordinación, colaborativa, divorcio, competencia se registraron las siguientes menciones: una de divorcio, una incorporó equilibrio, tres colaborativas, cuatro de subordinación del área académica y una de ellas agregó con buen relacionamiento. Todos los entrevistados consideraron que el tipo de relación que perciben afecta, en menor o mayor medida, la eficacia de la Institución en el cumplimiento de los fines porque el rol relevante de la universidad es lo académico y muchas veces esto queda relegado por la burocracia administrativa, el criterio de prioridades, la distribución de recursos, etc. Tanto los entrevistados del área administrativa como académica coincidieron en afirmar que existe una tensión en la relación entre ambas áreas, con la salvedad del sector estudiantil que afirmó no percibir que se registre una relación de tensión entre esos sectores.

“Se percibe un ambiente de tensión ante determinadas circunstancias o en determinada época del año, como en la que se planifica el presupuesto. No se aborda la administración desde los aspectos de cultura organizacional”.

“Esta relación de subordinación afecta la eficacia académica. En las condiciones actuales es muy difícil mejorar esto cuando no manejamos nuestro propio presupuesto”.

“Sí existen tensiones porque el área administrativa no responde en la medida que exige nuestro modelo de gestión académica”.

“Creo que el problema de fondo es hacienda que tiene otras prioridades, pero sí existe tensión y esa relación de subordinación que evidentemente afecta a la eficacia académica”.

## **6.2. Observación.**

La observación y posterior categorización de respuestas para la presentación de los resultados detectó en aquellas entrevistas realizadas a los responsables académicos que estos actores evidenciaron un nivel de afectación emocional debido a las recientes crisis por las que atravesaron sus universidades.

Una de las evidencias en este sentido es la imposibilidad de sostener un diálogo estructurado en el instrumento de medición ante la espontánea y recurrente mención a los conflictos del proceso y sus respectivas visiones de resolución, según consta en los relatos apuntados en la presentación de los resultados de las entrevistas.

Esta observación de afectación emocional, se sustenta en la afirmación de Dávalos (2008), quien describe la concepción de los procesos psicológicos básicos (PPBs) en la memoria, las sensaciones y las emociones “de emotion onis que significa poner en movimiento”.

Los consultados con responsabilidad académica pusieron énfasis en la crisis, las falencias del modelo y la necesidad de poner en movimiento las reformas necesarias para garantizar los principios fundacionales de la academia.

A criterio de la observación realizada desde la perspectiva del de fuera (Denzin and Lincoln, 2000), es relevante esta diferenciación con los sectores administrativos que no se mostraron afectados, no hicieron referencia ni

consideraron relevante “poner en movimiento” reformas vinculadas con sus áreas para el cumplimiento misional de sus universidades.

Otro aspecto detectado en las entrevistas es que algunos directivos respondían cuidadosamente, realizando respuestas “políticamente correctas”, desde el deber ser en la organización, la experiencia del investigador en el ambiente universitario, más la contrastación con documentos y entrevistas con actores de otros sectores posibilitó obtener mejores resultados para el análisis.

### **6.3. Revisión documental**

Junto a las entrevistas en profundidad semiestructuradas y la observación, el análisis documental fue otra de las técnicas del método cualitativo empleado para determinar significados subyacentes y patrones de interacción que generan los diferentes modelos de administración universitaria (Patton, 1990). La información recabada orientó la definición de estatutos y planillas de salarios como documentos a revisar y el posterior análisis comparativo de esos datos contribuyeron a la significación y el origen de la relación de tensión planteada en la hipótesis.

Con el análisis de estatutos y planillas de salarios se pudo establecer patrones de funcionamiento en base a la reglamentación formal que define sus formas de organización y los modelos de gestión que determinan los hábitos y las prácticas internalizadas en la relación de poder y que, a su vez, sustentan la hipótesis de conflicto.

#### **6.3.1. Revisión de estatutos**

La utilización del sistema comparativo para el análisis documental permitió visualizar aspectos normativos introducidos en el instrumento de medición para el sondeo cualitativo, a los fines de responder a los tres ejes desglosados en las

preguntas guías, expuestas en página ocho y encontrar indicios normativos que corroboren y/o fundamenten la hipótesis planteada en esta tesis.

El estudio de las normativas que rigen el funcionamiento de las tres universidades estudiadas se realizó entre los meses de enero y junio de 2017 y sus conclusiones se complementan con el resultado de los otros métodos utilizados, tales como las entrevistas en profundidad semiestructuradas y la observación.

En el caso específico de los respectivos estatutos, se pudo acceder a los mismos a través de las páginas oficiales de las tres universidades, disponibles en la web en el apartado de información institucional.

Para definir los tópicos comparativos documentales se tuvo en cuenta lo planteado en las mediciones de análisis para establecer: las formas y estructuras de la organización; los modelos de gestión; obtener vinculación de la normativa formal con las relaciones de poder y la forma en la que se interactúa y se toman las decisiones estratégicas y, al mismo tiempo, detectar si de los estatutos devienen o podrían devenir algunos procesos que corroboren u ocasionen el conflicto formulado en la hipótesis.

En las siguientes tablas se exponen una comparación de las principales normativas formales determinadas en los respectivos estatutos de las universidades analizadas.

En la tabla N° 7 se compara la naturaleza de la Institución, conforme a la declaración contenida en el artículo primero de sus estatutos:

### **Tabla 7 Declaración sobre la naturaleza de las universidades**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
Es una Institución de derecho público, de Educación Superior, autónoma, autárquica, con personería jurídica y patrimonio propio.	Es una Institución de derecho público, autónoma, autárquica, con personería jurídica y patrimonio propio.	Es una Institución de derecho público. Es autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

Las universidades analizadas en este trabajo coinciden en cuanto a sus características principales que determinan su naturaleza, ya que todas se declaran como de derecho público, autónomas y cuentan con patrimonio propio. Sin embargo, la UNA y la UNP son además autárquicas, lo que en el derecho paraguayo concede la posibilidad de administración de sus propios recursos, aunque en la práctica presupuestaria existen restricciones impuestas a través de Ministerio de Hacienda.

La siguiente tabla compara la posición estatutaria de las universidades respecto al carácter de la educación superior

**Tabla 8 Declaración estatutaria sobre el carácter de la educación superior**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
(No contempla en su estatuto)	Concibe a la Educación Superior como un bien público, un derecho humano fundamental.	(No contempla en su estatuto)

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

La educación como bien público es una reivindicación que viene cobrando fuerza principalmente en las universidades públicas latinoamericanas, postulado



expresado en la declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior (2007) y por la Conferencia Mundial de Educación Superior (2008). En este mismo sentido, la Ley N° 4995, del 31 de agosto de 2013, conceptualiza esta reivindicación en dos apartados, por un lado, en la definición y objeto de la educación superior sostiene que: "(...) La Educación Superior es un bien público y, por ende, es un factor fundamental para el desarrollo del país, en democracia y con equidad" (Art. 2).

A su vez, en cuanto a la responsabilidad del estado, afirma que:

(...) como bien público, la Educación Superior es responsabilidad del Estado, en cuanto a su organización, administración, dirección y gestión del sistema educativo nacional. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la Educación Superior como un derecho humano fundamental para todos aquellos que quieran y estén en condiciones legales y académicas para cursarla (Art. 4).

A pesar de haberse creada en fecha posterior a las declaraciones mundiales, la Universidad Nacional de Canindeyú no recoge este precepto, así como la Universidad Nacional de Asunción, aunque el estatuto de ésta es anterior a las declaraciones referidas. Por lo tanto, la UNP es la única que reconoce a la educación superior como bien público.

**Tabla 9 Posición de las universidades con relación a la autonomía**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
Implica la plena capacidad para dictar los estatutos y normas que la rijan, determinar sus órganos de gobierno, elegir autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y extensión, y las actividades administrativas y de gestión que en consecuencia sean desarrolladas.	No contempla	Implica la plena capacidad para dictar los estatutos y normas que la rijan, determinar sus órganos de gobierno, elegir sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y extensión, y las actividades administrativas y de gestión que en consecuencia sean desarrolladas.

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

La UNA y UNICAN contienen idéntica declaración con respecto a la autonomía, la UNP no define la autonomía en su estatuto, en cambio todas delimitan su implicancia tal como se observa en la siguiente tabla.

**Tabla 10 Contenido de la autonomía en la universidades**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
Libertad normativa, de organización y establecimiento de órganos de gobierno, de relacionamiento interinstitucional académica y científica.	Libertad normativa, de organización y establecimiento de órganos de gobierno, de relacionamiento interinstitucional académica y científica.	Libertad normativa, de organización y establecimiento de órganos de gobierno, de relacionamiento interinstitucional académica y científica, por último de administración y disposición de recursos.

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

Las tres instituciones analizadas comparten las mismas características respecto al contenido de la autonomía, aunque bajo este concepto la UNICAN introduce una actividad propia de la autarquía.

Respecto a la autarquía la tabla N° 11 compara el contenido específico de la misma en las tres universidades objetos de estudio.

**Tabla 11 Contenido de la autarquía en las universidades**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
Plena capacidad para obtener, administrar y disponer los recursos.	Es una característica de la descentralización administrativa que le da derecho de autoadministración.	Está contenida en la parte de la declaración sobre la autonomía.

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

Todas las universidades analizadas se declaran autárquicas en los mismos límites y contenidos

En cuanto a la estructura académica y administrativa de las universidades estudiadas la conformación de cada una de ellas se sintetiza en la tabla siguiente:

**Tabla 12 Estructura organizativa de las universidades**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
Se organiza en Facultades, Institutos, Escuelas y Centros	Está integrada por Facultades, Institutos, Escuelas y otras unidades académicas y de servicios	Se organiza en Facultades, Institutos y Escuelas.

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

Las tres universidades coinciden al momento de establecer y definir en sus respectivos estatutos la estructura de la institución en facultades, institutos y escuelas.

En las siguientes tablas se hace una comparación entre los estatutos, el gobierno y las atribuciones de los órganos de gobierno.

En cuanto a los estamentos que conforman el gobierno de las universidades se muestra seguidamente en la tabla N° 13.

**Tabla 13 De los estamentos universitarios de las universidades**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
Compuesto por los docentes escalafonados, los graduados no docentes y los estudiantes.	Conformado por los Profesores de todas las categorías, los graduados No Docentes y los Estudiantes.	Se integra por Docentes escalafonados, Estudiantes y Graduados no docentes.

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

Las universidades estudiadas reconocen, dentro de la institución, tres estamentos: profesores, los graduados no docentes y los estudiantes. Sin embargo, la UNP se diferencia de las demás porque en el estamento docente incluye a los de todas las categorías<sup>2</sup>, mientras que en las demás admiten a partir de la categoría escalafonada, que corresponde al de profesor asistente.

Específicamente, con relación al gobierno universitario, los estatutos nombran a las siguientes instancias:

<sup>2</sup> Las categorías del escalafón docente en las universidades son: encargado de cátedra, asistente, adjunto y titular.

**Tabla 14 Autoridades que conforman el gobierno universitario**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
a. La Asamblea Universitaria	a. La Asamblea Universitaria;	a. La Asamblea Universitaria.
b. El Consejo Superior Universitario	b. El Consejo Superior Universitario;	b. El Consejo Superior Universitario.
c. El Rector	c. El Rector;	c. El Rector.
d. Los Consejos Directivos	d. Los Consejos Directivos de las	d. Los Decanos.
e. Los Decanos	Facultades; y, e. Los Decanos.	

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

En cuanto al gobierno universitario las tres coinciden que la gestión de la universidad está a cargo de la asamblea universitaria, el consejo superior universitario, el rector y el decano. En la UNA y la UNP se tienen además consejos directivos y vice decanos por facultades en cambio en la UNICAN no.

A continuación, se presenta en la tabla 15 la composición de los diferentes órganos de gobierno de las tres universidades estudiadas.

**Tabla 15 Composición de los órganos de gobierno en las universidades**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
<p>a- La Asamblea Universitaria está integrada por el Rector y el Vicerrector, tres Profesores por cada Facultad, dos de ellos miembros del Consejo Directivo, un graduado no Docente, un Estudiante por cada Facultad.</p> <p>b- El Consejo Superior Universitario se halla integrado por el Rector, el Vicerrector, los Decanos, un Docente por cada Facultad, cuatro graduados no Docentes, ocho Estudiantes.</p> <p>c- El Consejo Directivo de las Facultades está integrado por el Decano, el Vicedecano, el representante Docente ante el Consejo Superior, cinco Profesores, dos Egresados no Docentes, tres Estudiantes.</p>	<p>a- La Asamblea Universitaria está integrada por los miembros del Consejo Superior Universitario además de miembros de los Consejos Directivos de las Facultades en la siguiente proporción: dos miembros Docentes, un Estudiante y un Egresado no Docente.</p> <p>b- El Consejo Superior Universitario está integrado por el Rector, Vicerrector, los Decanos de las Facultades, un Docente y un Estudiante por cada Facultad, y cuatro Egresados No Docentes.</p> <p>c- El Consejo Directivo de las Facultades está integrado por el Decano, Vicedecano, cinco Docentes en ejercicio de cátedra, dos representantes Estudiantiles y un Egresado no Docente.</p>	<p>a- La Asamblea Universitaria está integrada por Rector, Vicerrector, dos Profesores de cada Facultad, dos Representantes estudiantiles.</p> <p>b- El Consejo Superior está integrado por el Rector, el Vicerrector, los Decanos, un Docente por cada Facultad y dos representantes Estudiantiles.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

La tabla 15 permite identificar la integración de los diferentes órganos colegiados en el gobierno universitario, una de las principales diferencias que se encontró es que en la UNA y en la UNICAN los decanos no forman parte de la asamblea universitaria, en cambio en la UNP son miembros natos, otro punto a resaltar es que sólo en el consejo superior de la UNP se da una representación paritaria entre docentes y estudiantes.

**Tabla 16 Formas de elección de autoridades de las universidades**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
<p>a- Asamblea Universitaria: Rector y Vicerrector son miembros natos, y por las Facultades participan tres Docentes, dos electos por el Consejo Directivo y uno por los profesores escalafonados. Un graduado no Docente y un Estudiante electos por sus pares.</p> <p>b- Consejo Superior: Rector y Vicerrector electos en Asamblea Universitaria; los Decanos y Vicedecanos son electos por los miembros del Consejo Directivo; el representante Docente por cada Facultad es electo por sus pares en comicios, los Graduados no Docentes y Estudiantiles son</p>	<p>a- Asamblea Universitaria: los del Consejo Superior son miembros natos, y por las Facultades participan Docentes, Egresados no Docentes y Estudiantes electos por el Consejo Directivo.</p> <p>b- Consejo Superior: Rector y Vicerrector electos en Asamblea Universitaria; los Decanos y Vicedecanos son electos por los miembros del Consejo Directivo; el representante Docente y Estudiantil por cada Facultad es electo por sus pares en comicios, los Graduados no Docentes son electos de entre los que integran los Consejos Directivos.</p> <p>c- El Consejo Directivo; Decano y Vicedecano son</p>	<p>a- La Asamblea Universitaria: está integrada por Rector, Vicerrector como miembros natos, Profesores y Estudiantes de cada Facultad electos por sus pares.</p> <p>b- El Consejo Superior está integrado por el Rector y el Vicerrector electos en Asamblea Universitarias, los Decanos son electos en comicios libres y directos por los docentes, los representantes Docentes y Estudiantiles son electos por sus pares.</p>



---

electos de entre los que integran los Consejos Directivos.	electos por el Consejo Directivo, los representantes
c- El Consejo Directivo; Decano y Vicedecano son electos por el Consejo Directivo, los representantes Docentes, Egresados no Docentes y Estudiantiles son electos en comicios por sus pares.	Docentes, Egresados no Docentes y Estudiantiles son electos en comicios por sus pares.

---

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

La tabla N° 16 permite identificar que la elección de los rectores y vicerrectores en las tres universidades se realizan en asamblea universitaria, en tanto que los decanos para los casos de la UNA y la UNP son electos por los consejos directivos, en la UNICAN son electos por voto directo de los profesores escalafonados.

En las siguientes tablas se comparan las atribuciones del rector, vicerrector, consejo directivo, decanos y vicedecanos.

**Tabla 17 Atribuciones y deberes del rector**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
Disponer por sí solo los pagos previstos en el presupuesto de la Universidad.	Disponer por sí solo los pagos previstos en el presupuesto de la Universidad.	Disponer por sí solo los pagos previstos en el presupuesto de la Universidad.
Nombrar y remover al Personal Administrativo del Rectorado y, a propuesta de los Decanos, a los Funcionarios de las Facultades.	Nombrar y remover al Personal Administrativo del Rectorado y, a propuesta de los Decanos, a los Funcionarios de las Facultades.	Nombrar y remover al personal administrativo del Rectorado y, a propuesta de los Decanos, a los funcionarios de las Facultades.
Ejercer la Administración general de los bienes y rentas de la Universidad.	Nombrar un Ordenador de Gastos de la Universidad y dictar su respectiva Reglamentación.	Ejercer la Administración general de los bienes y rentas de la Universidad.

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

Para este cuadro comparativo fueron seleccionadas las partes que hacen referencia a las atribuciones y deberes del rector en cuanto a lo administrativo. En los tres estatutos coinciden en la potestad de disposición por sí solo los pagos previstos en el presupuesto de la universidad y en el nombramiento y remoción del personal administrativo del rectorado y, a propuesta de los decanos, a los funcionarios de las facultades. En la UNA y la UNICAN el rector ejerce la administración general de los bienes y rentas de la universidad. El rector de la UNP tiene la facultad de nombramiento de un ordenador de gastos.

En la tabla N° 18 se comparan las funciones de los vicerrectores en las universidades analizadas.

**Tabla 18 Funciones de los vicerrectores de las universidades**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
Integrar el Consejo Superior Universitario con voz y voto y ejercer las representaciones y funciones que el Consejo Superior Universitario y/o el Rector le asignen. Asumir la titularidad del Rectorado en los casos previstos en este Estatuto.	Integrar el Consejo Superior Universitario con voz y voto y ejercer las funciones y representaciones que el Consejo Superior y/o el Rector le asignen; y, Asumir la titularidad del Rectorado en los casos previstos en este Estatuto.	Integrar el Consejo Superior Universitario con voz y voto y ejercer las representaciones y funciones que el Consejo Superior Universitario y/o el Rector le asignen. Asumir la titularidad del Rectorado en los casos previstos en este Estatuto.

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

En las tres universidades sujetas a estudio las funciones del vicerrector son iguales.

En la siguiente tabla se comparan las funciones de los consejos directivos de las universidades.

**Tabla 19 Atribuciones de los consejos directivos de las facultades**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
Elegir al Decano y al Vicedecano, por simple mayoría de votos y comunicar al Rector para la proclamación respectiva.	Elegir al Decano y al Vicedecano, por simple mayoría de votos y comunicar al Rector para su nombramiento.	No cuenta con éste órgano.
Proponer al Consejo Superior Universitario el nombramiento de Profesores Titulares, Adjunto y Asistentes.	Proponer al Consejo Superior Universitario el nombramiento de Profesores Titulares, Adjuntos y Asistentes	
Aprobar los planes de estudios de las Facultades y someterlos a la homologación del Consejo Superior Universitario.	Elaborar planes, programas y proyectos educativos de la Facultad y someterlos a la homologación del Consejo Superior Universitario.	
Establecer los aranceles académicos de la Facultad y someterlos a la aprobación del Consejo Superior Universitario.	Proponer al Consejo Superior Universitario el otorgamiento de las categorías de Doctor Honoris Causa, Profesor Honorario y Profesor Emérito.	
Sancionar el Reglamento Interno y Reglamentos de la Facultad y someterlos al Consejo Superior Universitario para su aprobación.	Solicitar al Rector la destitución del Decano, requiriéndose para ello, dos tercios de los votos del número total de miembros, previo	

---

Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de la Facultad.	sumario administrativo que lo incrimine. Establecer los aranceles de la Facultad, sometiéndolos a la aprobación del Consejo Superior Universitario; Redactar, estudiar y aprobar el Reglamento Interno de la Facultad y someter al Consejo Superior Universitario para su homologación; Aprobar el anteproyecto anual del presupuesto de la Facultad.
--	--

---

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

Las atribuciones del consejo directivo, son similares en la UNA y en la UNP, en cambio la UNICAN no cuenta con éste órgano de gobierno.

Seguidamente en la tabla N° 20 se comparan las atribuciones y deberes de los decanos de las facultades sujetas a estudio de la UNA, UNP y UNICAN.

**Tabla 20 Atribuciones y deberes de los decanatos**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
a. Cumplir y hacer cumplir este Estatuto, los reglamentos y las demás disposiciones que se relacionan con la administración universitaria.	a. Cumplir y hacer cumplir este Estatuto, los reglamentos y las demás disposiciones que se relacionan con la administración universitaria.	a. Ejercer la Dirección Académica de la Facultad con apoyo de una Unidad Técnica Pedagógica.
b. Administrar los fondos de la Facultad de acuerdo a lo dispuesto en las leyes administrativas vigentes.	b. Administrar los fondos de la Facultad de acuerdo a lo dispuesto en las leyes administrativas vigentes.	b. Cumplir y hacer cumplir este Estatuto, los reglamentos y las demás disposiciones que se relacionan con la administración universitaria.
c. Proponer al Rector nombramiento de funcionarios.	c. Proponer al Rector nombramiento de funcionarios.	c. Proponer al Consejo Superior Universitario las medidas para el buen manejo y gobierno de la Facultad e informar periódicamente sobre las condiciones de desenvolvimiento de la misma.
		d. Proponer al Rector el nombramiento de funcionarios.
		e. Elevar a la Dirección General Administrativa del Rectorado el anteproyecto de presupuesto.

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

En la UNA y la UNP los decanos cumplen funciones académicas y administrativas en cambio en la UNICAN asumen funciones académicas debido a que la administración es centralizada y no intervienen en la ejecución del presupuesto. En las dos primeras mencionadas los decanos además de las funciones académicas administran los fondos de la facultad.

En la siguiente tabla se comparan las funciones de los vicedecanos de las universidades analizadas.

**Tabla 21 Funciones de los vicedecanos**

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
Son funciones del Vicedecano	Son funciones del Vicedecano:	(No cuenta con vicedecanatos)
a. Integrar el Consejo directivo con voz y voto y ejercer las representaciones y funciones que el Decano le asigne.	a. integrar el Consejo Directivo con voz y voto y ejercer las representaciones y funciones que el Decano le asigne;	
b. Asumir la titularidad del Decanato en los casos previstos en este Estatuto	b. asumir la titularidad del Decanato, en los casos previstos, en este Estatuto.	

Fuente: Elaboración propia en base a estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

En la UNA y en la UNP las funciones de los vicedecanos son idénticas. Ambos estatutos establecen que la principal tarea no va más allá que la de suplir al decano en los casos previstos en el estatuto, en la UNICAN no cuenta con esa figura y en la entrevista el rector mencionó que optaron por una estructura más simple y económica.

### 6.3.2. Revisión de Planillas de sueldo

De las revisiones documentales de las planillas de sueldo de las universidades y las distintas unidades académicas analizadas se encontraron resultados bien determinados respecto a los porcentajes salariales por cargos entre los niveles directivos y gerenciales; así como la relación de remuneraciones entre cargos y sectores de las facultades.

Las conclusiones surgen de una revisión de documentaciones realizada entre los meses de enero y junio de 2017, con información disponible en la base digital de datos de información pública, cuya publicación se realiza a partir de la vigencia de la Ley N° 5189/2014 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”.

A fin de facilitar la lectura de los datos recabados, los montos percibidos en guaraníes, moneda oficial de Paraguay, fueron reconvertidos en dólares americanos, tomando como base la cotización del Banco Central del Paraguay (BCP) al mes de junio del presente año<sup>3</sup>.

En el cuadro N° 22 se visualiza la asignación salarial del rector, director general de administración y finanzas (DGAF) y del director general académico (DGA) de las tres universidades analizadas.

**Tabla 22 Comparativo de remuneraciones**

Cargo	UNA	UNP	UNICAN
Rector	4.530	4.928	2.617

<sup>3</sup> La cotización del Dólar Americano según el BCP al mes de junio de 2017 era de Gs. 5.559,67 cada Dólar.



DGAF	2.793	3.844	1.426
DGA	2.793	809	1.426

Fuente: Elaboración propia con datos de portales institucionales de la UNA, UNP y la UNICAN por disposición de la Ley de Acceso a la Información Pública.

En la UNP el director general administrativo percibe un salario de 374,9% más que el director académico. En las demás universidades analizadas los directores de ambas áreas perciben igual remuneración.

En las siguientes tres tablas números 23, 24 y 25 se visualizan la relación de las remuneraciones percibidas por decanos, directores administrativos y directores académicos en las unidades académicas analizadas.

**Tabla 23 Comparativo de remuneraciones en las facultades de la UNA**

Cargo	Medicina	Odontología	Arquitectura
Decano	4.488	4.380	3.859
Director Administrativo	2.899	1.826	1.164
Director Académico	1.897	761	1.117

Fuente: Elaboración propia con datos de portales institucionales de la UNA por disposición de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Como se visualiza en la tabla N° 23, en el caso de los decanos de la UNA no existe diferencia significativa en las remuneraciones de las facultades de Ciencias Médicas y Odontología, en cambio en la de Arquitectura es menor. Sin embargo, con relación a los directores administrativos en todas las facultades, éstos perciben mayor ingreso que los directores académicos, aunque en distintos porcentajes. En el caso de Ciencias Médicas, la diferencia es del 53%; en Odontología es del 140%; y en Arquitectura es del 4%.

**Tabla 24 Comparativo de remuneraciones de facultades de la UNP**

Cargo	Contables	Derecho	Biomédicas
Decano	3.920	4.098	671
Director Administrativo	2.212	2.075	0

Director Académico	761	869	333
--------------------	-----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia con datos de portales institucionales de la UNP por disposición de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Como refleja la tabla N° 24, en el caso de los decanos de la UNP no existe diferencia significativa entre Contables y Derecho. Sin embargo, la decana de Biomédicas percibe seis veces menos que estas unidades, esta diferencia obedece a la inexistencia de asignación presupuestaria para el cargo debido a la reciente creación<sup>4</sup>. Con relación a Contables la diferencia de remuneración entre el director académico y administrativo es 139% a favor del administrador, en tanto que en Derecho se repite esta situación con el mismo porcentaje a favor del administrador. En Biomédicas la administración está a cargo del rectorado.

**Tabla 25 Comparativo de remuneraciones de facultades de la UNICAN**

Cargo	Ciencia y Tecnología	Económicas	Agropecuaria
Decano	1.565	1.655	1.760
Director Administrativo	0	0	0
Director Académico	906	996	906

Fuente: Elaboración propia con datos de portales institucionales de la UNINCAN por disposición de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Como se visualiza en la tabla N° 25 no existe diferencia significativa en las remuneraciones que perciben decanos y directores académicos de las tres unidades de la UNICAN analizadas. Esta universidad tiene centralizada la gestión administrativa en el rectorado, tal como se explica detalladamente en la parte tres de este trabajo.

<sup>4</sup> La Facultad de Ciencias Biomédicas fue creada por Resolución N° 79, de fecha 16 de julio de 2013. A pesar de haberse solicitado en tres ocasiones las asignaciones presupuestarias correspondientes, a la fecha de realización de esta tesis el Ministerio de Hacienda no autorizó la transferencia de los fondos.

### 6.3.3. Análisis de la composición del presupuesto

En la siguiente tabla se presenta la distribución de los presupuestos en los grupos de gastos de las universidades analizadas correspondiente al ejercicio 2017, el valor está expresado en dólares americanos a un cambio de 1 Dólar equivalente a 5559,67 guaraníes.

**Tabla 26 Composición del presupuesto de las universidades**

Grupo / Universidades	UNA	%	UNP	%	UNICAN	%
100 - Servicios Personales	168.527.440	72,75	7.081.322	81,18	3.188.384	75,84
200 - Servicios No Personales	14.497.654	6,26	556.183	6,38	192.815	4,59
300 - Bienes de Consumo e Insumos	20.707.329	8,94	117.398	1,35	93.221	2,22
500 - Inversión Física	23.860.785	10,30	780.412	8,95	668.427	15,90
800 – Transferencias	2.753.429	1,19	187.442	2,15	60.183	1,43
900 - Otros Gastos	1.301.110	0,56	757	0,01	899	0,02
<b>TOTALES</b>	<b>231.647.747</b>	<b>100,00</b>	<b>8.723.514</b>	<b>100</b>	<b>4.203.930</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del portal del Ministerio de Hacienda del Paraguay.

El mayor porcentaje del presupuesto de las universidades se destinan a gasto de servicios personales, como sueldos, dietas, aguinaldos, remuneraciones extraordinarias y adicional entre otros. Las tres universidades sujetas a estudio superan el 70% de gasto en éste grupo, la UNP llega incluso al 80%, la ejecución del grupo no demanda mayormente diligencias u operaciones extraordinarias ya que prácticamente son rutinarias una vez que los funcionarios y docentes estén nombrados, salvo algunas incorporaciones o dimisiones del personal.

## **7. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS**

En esta investigación se recogieron y analizaron 35 entrevistas, se analizó los presupuestos, planillas de remuneraciones y estatutos de las tres universidades públicas estudiadas. Como se detalla en la Metodología, se realizó la clasificación de los testimonios de acuerdo a las cuatro categorías de análisis adoptadas: formas y estructuras de organización, modelos de gestión, relaciones de poder, conflicto entre las áreas administrativas y académicas.

### **7.1. Formas y estructuras de organización**

Previo al análisis en las tensiones y las relaciones de poder dentro de las universidades públicas paraguayas, entre actores administrativos y académicos, se hace referencia al gobierno universitario, instancia que determina las prioridades de la institución y es responsable de proporcionar lineamientos a mediano y largo plazo, para el cumplimiento de sus fines. En este contexto, la autonomía que disponen las universidades (Constitución Nacional Paraguaya, 1992) permite a las mismas establecer sus formas de gobierno, y la posibilidad de reestructurar sus mecanismos de organización, planificación, ejecución y control en un contexto de tomas de decisiones estratégicas que deben contribuir a dinamizar la gestión institucional. Las universidades analizadas reconocen y describen en sus estatutos el alcance de la autonomía y de la autarquía institucional que concuerdan con los artículos 33 y 34 de la Ley 4995 de Educación Superior.

Los distintos actores involucrados en la gestión de las universidades públicas son influenciados por estas decisiones y responden ante ella mediante las normas emitidas por la autoridad, por ello, “es preciso identificar y concertar

las fuentes de legitimidad que subyacen a la toma de decisiones de los actores” (Lemaitre, p. 181).

De los diferentes relatos analizados, la Universidad Nacional de Asunción (UNA) es la organización con mayor estructura, cuenta con 12 Facultades, dos Institutos y dos Colegios; además de varias filiales en distintos departamentos del país; su presupuesto representa el 76% de los fondos destinados por la administración estatal a las universidades públicas. La Universidad Nacional de Pilar (UNP) está integrada por siete facultades y filiales en dos departamentos del país; por su lado, la Universidad Nacional de Canindeyú (UNICAN) la conforman cinco facultades y funciona con multisedes dentro de un mismo departamento. La suma de los presupuestos asignados a éstas dos últimas universidades estatales no supera el 5% en participación de la distribución de los recursos públicos orientados a la financiación de la educación superior. Esto demuestra una hegemonía por parte de la universidad más antigua concentrando mayor cantidad de recursos financieros.

El máximo órgano de gobierno en las universidades analizadas está representado por la asamblea universitaria integrada por representantes del estamento docente, estudiantil y egresado no docente como actores del cogobierno<sup>5</sup>, el rector y el vicerrector. Los decanos no son miembros natos, salvo en la UNP. Si bien, en los casos de la UNA y la UNICAN, éstos últimos no forman parte de la asamblea, algunos decanos mencionaron que participan en carácter

---

<sup>5</sup> Nace con la Reforma Universitaria de Córdoba (Argentina), que consiste en la participación en el gobierno de la universidad de los profesores, estudiantes e inclusive de los egresados, modelo que fue tomado por varias universidades de América y Europa Villalba (2016).

de representante del estamento docente y en la misma UNICAN advirtieron que esta no inclusión ha sido un error que deben corregir.

Otros órganos del gobierno universitario son los consejos superiores y directivos en las facultades, a excepción de la UNICAN que no cuenta con consejos directivos en sus unidades, ni vicedecanos. El análisis documental de los estatutos de la UNA y la UNP con respecto a las funciones de los vicedecanos exponen que éstos no contemplan funciones operativas bien definidas, resumen sus funciones a suplir a los decanos e integrar el consejo superior con voz y voto, planteado de esta manera se puede entender que se incurre en una duplicación de funciones y a la vez en erogaciones innecesarias.

El análisis de las narrativas y la revisión documental sobre las formas y estructuras de organización de las universidades estudiadas proveen insumos y elementos que permiten clasificarlas desde la perspectiva teórica de Mintzberg (1995), que en los casos de la UNA y la UNP se identificó una organización por facultades e institutos que replica a escala la estructura general, esto indica un tipo de diseño denominado organización diversificada o forma divisional, que comprende aquellas integradas por unidades de línea intermedia, comúnmente denominadas divisiones y de las cuales cada una tiene su propia estructura.

En el caso de la UNICAN, aunque la institución cuenta con facultades y multisedes, la estructura organizacional de éstas no tiene el mismo diseño que la organización general, se caracterizan más bien como una organización denominada de tipo burocracia mecánica o maquina, que define a aquellas donde predomina la tecnoestructura ejerciendo presión para racionalizar, de forma ideal, por medio de la normalización de procesos de trabajo (Mintzberg, 1995).

De las entrevistas en la UNA se reconoce una fuerte mención a que el modelo de organización actual es un sistema perimido y el causante de la tensión institucional, otorga amplia autonomía a las facultades generando una suerte de compartimentos estancos, tipo islas, algunos gestores lo consideran como una confederación de facultades y que promueve un desperdicio de recursos volviéndola insostenible y en perjuicio de la enseñanza. Esto podría suponer una distorsión de lo que se entiende por autonomía, ya que las universidades como institución son las que gozan de este principio según el artículo 79 la Constitución Nacional, no así las facultades que son partes de ella.

Al analizar la integración de los presupuestos se aprecia que en las tres universidades se presentan en grandes estructuras denominadas programas y sub programas de acción, que son las facultades, pero no se puede divisar qué porcentaje va dedicado a formación profesional, investigación, extensión universitaria o para cubrir gastos operativos de administración.

Con relación a la elección de autoridades, los resultados nos permiten identificar que en la UNA y en la UNP las elecciones se dan por voto indirecto para el caso del rector y los decanos, el primero es electo por asamblea universitaria, y los decanos por voto de los miembros de los consejos directivos. En cambio, en la UNICAN, los decanos son electos por voto directo de los docentes escalafonados, y el rector es electo en asamblea universitaria.

## **7.2. Modelos de gestión**

El modelo de gestión de la UNA puede caracterizarse como un sistema administrativo y académico descentralizado, esta determinación permite que cada facultad funcione como una universidad, siendo en la práctica réplicas a escala del rectorado, donde el rector y los decanos son ordenadores de gastos,

además se cuenta con un vicedecano, un sector académico y administrativo descentralizados, inclusive poseen una auditoría interna y otras dependencias que, con un criterio de eficiencia presupuestaria o de ahorro, podría estar centralizada en el rectorado y dichos recursos destinados a fines académicos. En cuanto al modelo de gestión de la UNP, ésta tiene un sistema descentralizado, pero no totalmente. Posee normas que son dictadas desde el rectorado, así también unidades administrativas que dependen directamente de ella, pero su alcance afecta a toda la Institución, en todo lo demás es idéntica a la UNA. Por su parte, la UNICAN se rige por un sistema administrativo centralizado y el sistema académico descentralizado donde el único ordenador de gastos<sup>6</sup> es el rector y comparte la gestión con el vicerrector encargándole las actividades académicas, si bien en los estatutos de las tres universidades los vicerrectores tienen funciones muy limitadas. Por su parte cada facultad cuenta con decanos dedicados exclusivamente a las gestiones académicas.

Todas las organizaciones estudiadas cuentan con organigrama y manual de funciones, que mayormente incluyen los delineamientos para la gestión administrativa. La revisión documental además permitió identificar que estos modelos de gestión no se encuentran contemplados en los estatutos, sino más bien, son el resultado de los procesos de gestión y organización institucional adoptados que se fueron definiendo en base al marco legal permitido.

Al comparar las tres organizaciones estudiadas se evidencia un ahorro de recursos en el caso de la UNICAN, que al ser centralizada con una estructura

---

<sup>6</sup> Facultad que tiene una autoridad de institución pública que permite dictar actos administrativos por los cuales obliga al Estado a asignar y ejecutar recursos establecidos en el presupuesto para el cumplimiento de los fines institucionales.



simplificada no incurre en erogaciones para pago de salarios, dietas y otras bonificaciones a miembros de los consejos directivos, direcciones administrativas, ni tampoco a vicedecanos. En cambio, en la UNA y en la UNP destinan ingentes recursos para mantener esta estructura que es considerada una duplicación excesiva e innecesaria.

Un número mayoritario de relatos caracterizó al modelo de gestión de la UNA como burocrático, así también los entrevistados de la UNP expresaron similares posiciones, principalmente debido a la deficiente articulación, con procedimientos administrativos que según expresaron responden a los lineamientos del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República, sin tener en cuenta los objetivos institucionales, inclusive restando importancia a la gestión académica. Sin embargo, uno de los entrevistados en la UNA se mostró partidario del modelo de gestión descentralizado, aunque reconoció que ocasiona duplicación de gastos al momento de ejecutar el presupuesto.

Por su parte, en la UNP dos decanos señalaron que una de las ventajas del modelo mixto es que mejora el control, de cierta manera prefieren delegar el control último de los procesos. Algunos gestores que visualizan a la UNA como un modelo a seguir, consideraron que es algo pendiente la descentralización total de lo administrativo, para ellos es ideal que cada facultad posea su propia estructura; en cambio la mayoría de los entrevistados en la UNP determinaron innecesario el robustecimiento de la estructura administrativa, sentenciando que esto aumentaría el distanciamiento entre unidades académicas convirtiéndolos en compartimentos estancos.

Los entrevistados de la UNICAN destacaron que el modelo actual, de administración centralizada y descentralización académica, es el más adecuado para la actual estructura que tiene su universidad. Un solo entrevistado, decano de una facultad, consideró que es un modelo que concede mucho poder a los decanos, aun limitándolos en el manejo administrativo. Los gestores califican al modelo de la UNICAN en dos perspectivas divididas, por un lado, varios lo consideran como gerencial - eficiente, y otros tantos lo consideran burocrático.

Entre los que consideraron burocrático refirieron desventajas por ejemplo en los procesos administrativos para las adquisiciones u organizaciones de eventos académicos, ya que se hacen largos a consecuencia de la burocracia estatal para contrataciones públicas, además que la comunicación juega un rol importante para una buena gestión considerando que las facultades tienen sus propias necesidades; y si no hay una buena comunicación el presupuesto puede no estar acorde a las prioridades de las unidades, y esa es una dificultad que se complica con la centralización.

Así mismo, entrevistados del área administrativa de la UNICAN consideraron como una dificultad la planificación del presupuesto por la poca participación del área académica. Esto además se puede contrastar con relatos de académicos que plantearon como ventaja concentrarse en lo académico y no en el presupuesto, lo que demuestra que se da un divorcio en la gestión entre académicos y administrativos.

En el caso de la UNA el proceso de la elaboración del presupuesto evidenció que los sectores académicos no tienen conocimiento de los montos específicos del presupuesto, explicaron que ellos elevan sus necesidades al director administrativo y éste determina las asignaciones.

En la UNP, uno de los entrevistados respondió que la elaboración del presupuesto no es participativa, otros mencionaron que se da una suerte de validación, pero la construcción en sí la realiza el decano con sus administradores y muchas veces no refleja todo lo necesario para la gestión académica del ejercicio. Es importante hacer constar en este punto que el presupuesto de las tres universidades está principalmente compuesto por partidas presupuestarias destinadas a cubrir salarios, dejando poco margen para otros rubros. El análisis documental permite identificar que en la UNA el 72% del presupuesto es para servicios personales, es decir pago de salarios, con rubro 100, en el caso de la UNP llega el mismo rubro a 81%, y en la UNICAN es del 75%, por lo que se puede identificar una oportunidad de mejora en la gestión, abordando un nuevo modelo más eficiente que permita la ejecución de más del 70% del presupuesto de todas las universidades, caracterizadas por actividades que no demandan mayormente diligencias u operaciones extraordinarias, ya que prácticamente son rutinarias una vez que los funcionarios y docentes estén nombrados salvo algunas incorporaciones o dimisiones del personal.

Otro aspecto indagado durante las entrevistas es sobre el plan estratégico institucional y su correspondencia con el presupuesto, los consultados indicaron que la UNA cuenta con un plan estratégico, pero al mismo tiempo mencionaron que no se corresponde con la ejecución del presupuesto, en la UNP se mencionó como una complicación la falta de fluidez en la comunicación para definir estrategias conjuntas ante cuestiones presupuestarias, si bien se cuenta desde el 2016 con un plan estratégico institucional aún se tropieza con la falta de correspondencia con el presupuesto, pero esto tiene su origen en los recursos que provee el estado, cada vez hay menos presupuesto para las universidades

pero se exigen mayor cantidad de actividades, por ello todo lo que se contempla en el plan estratégico no siempre se gestiona con financiación estatal. En cuanto a la UNICAN a la fecha de las entrevistas mencionaron que estaban en proceso de incorporación de la planificación estratégica.

### **7.3. Relaciones de poder**

En esta categoría de análisis se plantea examinar los componentes de la estructura universitaria con mayor ejercicio de poder en la gestión diaria de las Instituciones estudiadas, así como identificar cuáles son las áreas más cercanas a los centros de poder que influyen en la toma de decisiones y orientan las prioridades.

Los entrevistados de la UNA mencionaron que en el proceso actual el consejo superior universitario es el que ejerce una mayor influencia en la toma de decisiones y, formalmente, en esa instancia el sector docente es el que mayor preponderancia tiene, aunque no desconocieron el poder de presión del estamento estudiantil. Sin embargo, han referido que en la gestión diaria son el rector y los decanos en sus facultades los que tienen mayor poder de decisión, esto principalmente se debe al modelo de gestión descentralizado, que les permite ser ordenadores de gastos con autonomía presupuestaria y académica. Con respecto a la cercanía de las áreas a los centros de poder se mencionó que mayormente los directores administrativos tienen mayor influencia sobre las decisiones dejando un poco más relegados a los directores académicos. Un ejemplo práctico expresado fue “El sector académico no tiene influencia en la toma de decisiones presupuestarias, aunque cada unidad participe apuntando sus necesidades, es el director administrativo quien finalmente define”.

Con relación a la UNP, en términos formales los entrevistados manifestaron que la asamblea universitaria es el máximo órgano de poder, y en ella están representados todos los estamentos, aunque se consideró que el docente es un estamento con mucha influencia también se adjudicó protagonismo a los demás. Analizando las relaciones de poder en la gestión diaria, se encontraron narrativas que identifican al rector y a los decanos como los de mayor ejercicio de poder, con diferencia en relación a la UNA en que la descentralización no es total, esto obliga a que se generen reuniones participativas en busca de consensos entre estos actores.

Sobre el ejercicio de poder en la UNP los entrevistados especificaron claramente la influencia de los sectores directivos en la toma de decisiones, aunque los procesos se desarrollen bajo una perspectiva del sector administrativo los del área académica participan de los diferentes espacios de decisión. Las prácticas participativas, formales e informales tropiezan con la rigidez administrativa presupuestaria en la definición de prioridades, según expresaron los entrevistados. Por otra parte, mencionaron como negativo el hecho de que las facultades tengan ordenadores de gastos, esto les confiere mucho poder a los decanos y para algunos de los entrevistados esto debería cambiarse.

En la UNICAN presentaron a la asamblea universitaria y dentro de ella al sector docente como los que ejercen mayor influencia, resaltando que los decanos están vedados al derecho de voto en la asamblea. En cuanto a la gestión diaria y como se desarrolla el ejercicio de poder hicieron mención al amplio poder que tiene el rector como único ordenador de gastos, y a su vez como el director administrativo tiene influencia, a tal punto que los decanos son

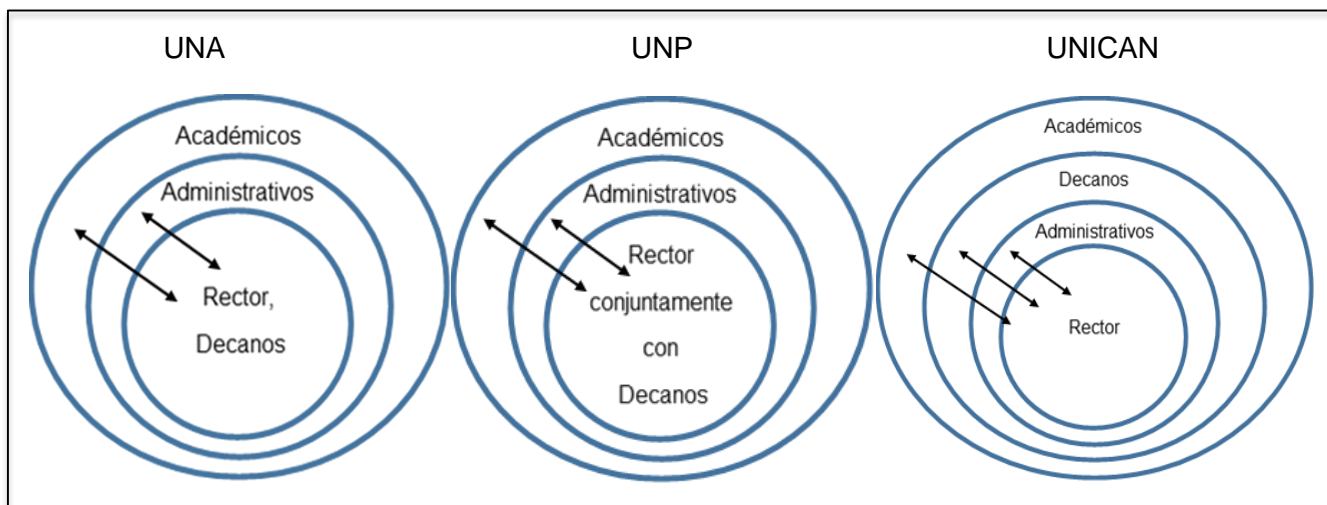
los que interactúan con el área administrativa especialmente en lo referente a todas las gestiones vinculadas con presupuestos, adquisiciones, recursos humanos. Otro elemento que salta en el análisis es que no se hacen reuniones periódicas de planificación con decanos y directores académicos, la interacción se da a través del consejo superior, con participación directa del vicerrector y en ese ámbito se integran los decanos que desarrollan la planificación en sus facultades.

En el proceso de indagación sobre las relaciones de poder e influencia se consultó sobre la política de asignación de viáticos y bonificaciones, en el caso de la UNA la mayoría de los entrevistados coinciden en que no existe disputa por los recursos destinados a cubrir pasajes, alojamientos y otros gastos que demanden la gestión, esto principalmente porque lo realizan en horario laboral, y además cuenta con gestores e inclusive con móvil institucional para el efecto. En cambio, en la UNP las entrevistas registraron controversias en torno al cobro de bonificaciones por el sector administrativo y directivo, mencionaron especialmente que no tenía correspondencia con el sector académico. Los entrevistados del área administrativa argumentaron que por disposición legal solamente los decanos, vicedecanos y administrativos con responsabilidad en el cargo pueden percibir bonificaciones, en cambio los académicos con el mismo nivel jerárquico no lo perciben. Otros consultados expresaron que la ley faculta el pago de bonificaciones a sectores académicos, pero es muy difícil implementar por razones presupuestarias. Con relación a los viáticos de los relatos surge que existe una disputa por los mismos y el procedimiento es que los decanos y/o el rector autorizan y ellos definen en función de prioridades, previa consulta de disponibilidad presupuestaria con el área administrativa. Una

de las facultades indicó que los pocos viáticos otorgados en el ejercicio anterior no fueron para representaciones académicas sino relacionadas a gestiones administrativas o certificaciones. Por otra parte, en el mismo análisis se evidencia el ejercicio de poder mediante un manejo celoso de la información, que se ejemplifica en el relato de un decano haciendo alusión de que no es necesario hacer conocer todo a los académicos, puesto que eso sólo genera problemas.

En la UNICAN los decanos participan en la determinación de sus previsiones y necesidades del presupuesto, pero no en lo referente a viáticos, bonificaciones o adquisiciones, cuyo proceso de reglamentación está en estudio. Con respecto a la aprobación de viáticos los entrevistados explicaron que el procedimiento inicia con una solicitud de aprobación al decano y luego se van realizando los pagos conforme determinen la disponibilidad presupuestaria. La UNICAN no cuenta con una política para el pago de las bonificaciones. Las bonificaciones se otorgan a criterio de los decanos en las facultades, quienes sólo elevan las propuestas y se confirma de acuerdo a la disponibilidad por medio del rector y el área administrativa.

## Ilustración 2 Relaciones de poder e influencia en las universidades



Fuente: Elaboración propia en base a análisis de narrativas de entrevistas realizadas.

Considerando el análisis de los datos relevados a través de las distintas técnicas es posible presentar gráficamente como se perciben los centros de poder en las universidades públicas estudiadas y cuáles son las áreas más cercanas y por ende de mayor influencia. En la UNA el centro de poder está en el rector y en los decanos de cada facultad, constituyéndose en feudos debido a la descentralización total, lo que se traduce en la práctica en que una misma institución sea una suerte de confederación de facultades según los mismos actores; en la UNP se comparte el centro de poder entre el rector y los decanos debido a la descentralización parcial donde estos actores consensuan las decisiones institucionales que luego son legitimadas por los órganos de gobierno.

### 7.4. Conflicto entre las áreas administrativas y académicas

En la UNICAN y en la UNA existe directamente un divorcio entre las áreas administrativas y académicas. En la UNICAN se da mediante una internalizada subordinación de los académicos al manejo administrativo, ejercido por el rector



y el administrador. Se advierte en relatos que el sector administrativo considera muy difícil trabajar con el sector académico, ya que éstos se desentienden de los procesos administrativos argumentando que es responsabilidad del rector. En la UNA el sector académico refiere una relación de divorcio y subordinación con el área administrativa porque no tienen conocimientos ni participación acerca de los procesos de decisión administrativos.

Interpretando desde el principio que plantea Foucault (1991) en cuanto a que el poder consiste en influir sobre las acciones de la otra parte y considerando las herramientas que, a criterio del autor, intervienen en el ejercicio del poder, las entrevistas realizadas permitieron corroborar que la complejidad de los procedimientos administrativos los transforma en una herramienta para el ejercicio del poder. Esto se constata en relatos registrados en las tres universidades con afirmaciones como los procesos son muy burocráticos, muy pesados, falta comunicación y capacitación sobre los procesos administrativos o es mejor que no conozcan los procesos.

El divorcio entre los sectores administrativos y académicos también se pudo identificar en momentos de crisis según el relato de los entrevistados y también a partir de la observación desde la perspectiva, del de fuera, durante la investigación. Los últimos hechos de protesta estudiantil denominados UNA no te calles, tuvieron una repercusión de afectación emocional en los sectores académicos, en cambio ésta no ha sido tan perceptible en los sectores administrativos.

En la UNP se pudo constatar el conflicto debido a una constante tensión entre las áreas, ya que los académicos entienden que deben participar de las decisiones que involucran a la gestión por eso reclaman participación, por su

parte los administradores se aferran a sus procedimientos. Los académicos en la UNP no aceptan relación de subordinación a los procedimientos administrativos, y al darse reclamos en contra se generan tensiones. A esto podemos sumar como elemento que grafica la existencia de un paradigma instalado en la UNP, a diferencia de las otras universidades, mediante la declaración expresa en su estatuto concibiendo a la educación como un bien público y derecho humano fundamental, mientras que en las otras universidades no se menciona en sus estatutos.

Para conocer hechos prácticos de colaboración, divorcio o antagonismo en las relaciones entre académicos y administrativos se realizaron una serie de preguntas durante las entrevistas. Una de las primeras fue respecto a cómo se daban los acompañamientos en las actividades de la universidad, en la UNA se mencionó que la participación de los funcionarios administrativos en los eventos académicos es de media a baja. Se adujo que un 90% de los funcionarios administrativos trabajan en el horario de 8.00 a 14.30 y la actividad docente generalmente se desarrolla entre la tarde noche y por esa razón no hay mucha participación. Varios académicos se quejaron de la falta de participación y predisposición de los administrativos en las actividades académicas.

En las respuestas de los entrevistados de la UNP quedó en evidencia el divorcio, que existe entre las áreas administrativas y académicas también en relación a lo presupuestario cuya programación, si bien es participativa en cuanto a la exposición de proyecciones y necesidades de cada facultad, los sectores académicos aducen desconocer procedimientos y disponibilidades que les permita entender el proceso de planificación presupuestaria acabadamente. En cuanto a los eventos es muy poca o casi nula la participación regular de

funcionarios del área administrativa en eventos de la universidad. De su lado, los sectores administrativos cuestionan que los sectores académicos no se involucren en los procesos presupuestarios. Para los entrevistados de la UNICAN del área académica es un problema que el sector administrativo no se involucre en los eventos previstos fuera del horario de trabajo. Para el área administrativa es un problema que el sector académico no se involucre en la programación del presupuesto.

En dos facultades de la UNA consultadas mencionaron que existe tensión entre funcionarios administrativos y académicos por el cobro de bonificaciones otorgadas a los administrativos en mayor proporción. Los directores generales cobran bonificaciones por responsabilidad en el cargo. También se dan casos de directores que, por la naturaleza de sus funciones cobran por título, por cargo, por responsabilidad. Los decanos y administrativos entrevistados admitieron que esto también genera tensión. Desde hace 10 años el contrato colectivo establecía montos y a quién abonar las bonificaciones. En cada facultad el decano como ordenador de gastos y el director administrativo definen cómo se distribuyen. Así también en la UNP a criterio de los entrevistados el cobro de bonificaciones es un elemento que genera tensión ya que los directores administrativos cobran en mayor proporción que los del área académica generando una inequidad entre iguales jerarquías.

Se observó que existen diferencias entre lo percibido en concepto de remuneraciones por los gestores del área académica y del área administrativa siendo ésta última la más favorecida en la mayoría de los casos, a excepción de la Universidad Nacional de Canindeyú que no cuenta con directores administrativos en las facultades por tener la administración centralizada y a nivel

del rectorado el administrador gana igual que la directora académica. La universidad con mayor desigualdad en las retribuciones de ambas áreas es la Nacional de Pilar tanto a nivel del rectorado y en las facultades, en cambio en la Nacional de Asunción éste fenómeno se observa en las facultades ya que en el rectorado los directores de las dos áreas perciben igual salario.

La diferencia de remuneración entre los que ocupan el mismo nivel jerárquico y similares responsabilidades es un foco de tensión en una organización, aquí mencionamos lo comentado por un decano de la UNP que ciertas ocasiones el director administrativo de su facultad menciona, “jaikuaykareita chupekuera problemará rei”<sup>7</sup>, se evidencia que el pago de remuneraciones es manejado y decidido entre el decano y su administrador a nivel facultad, y entre el rector y el administrador a nivel rectorado.

No existe política clara de asignación salarial, discriminándose arbitrariamente a la dirección académica. El estatuto ni las demás reglamentaciones prevén una política de asignación salarial, lo que se ha ido estableciendo conforme a usos y costumbres prevaleciendo las estructuras internas de poder por el manejo de los recursos.

Características de la vinculación entre áreas. Al ser consultados con palabras claves para determinar el vínculo entre los sectores administrativos y académicos, entre los entrevistados de la UNA, dos respuestas fueron de relación colaborativa, las demás por sectores administrativos fueron de competencia o colaborativa, pero de los sectores académicos fueron de subordinación o divorcio. En general, se constató que siempre hay tensiones en

---

<sup>7</sup> Sí las otras áreas manejan esta información nos va a generar problemas.

el relacionamiento entre las áreas administrativas y académicas. En el caso de la UNP algunos de los entrevistados consideraron que existe una relación colaborativa entre áreas administrativas y académicas. Sin embargo, se admitió que existen tensiones.

En la UNICAN al ser interrogados sobre el tipo de relación entre los sectores académicos y administrativos proponiendo como palabras claves subordinación, colaborativa, divorcio, competencia se registraron las siguientes menciones: una de divorcio, una incorporó equilibrio, tres colaborativas, cuatro de subordinación del área académica y una de ellas agregó con buen relacionamiento. Todos los entrevistados consideraron que el tipo de relación que perciben afecta, en menor o mayor medida, la eficacia de la institución en el cumplimiento de los fines porque el rol relevante de la universidad es lo académico y muchas veces esto queda relegado por la burocracia administrativa, el criterio de prioridades, la distribución de recursos, etc. Tanto los entrevistados del área administrativa como académica coincidieron en afirmar que existe una tensión en la relación entre ambas áreas, con la salvedad del sector estudiantil que afirmó no percibir que se registre una relación de tensión entre esos sectores.

## **8. MODELO MUPOS: MODELO UNIVERSITARIO PARA OTRO SIGLO**

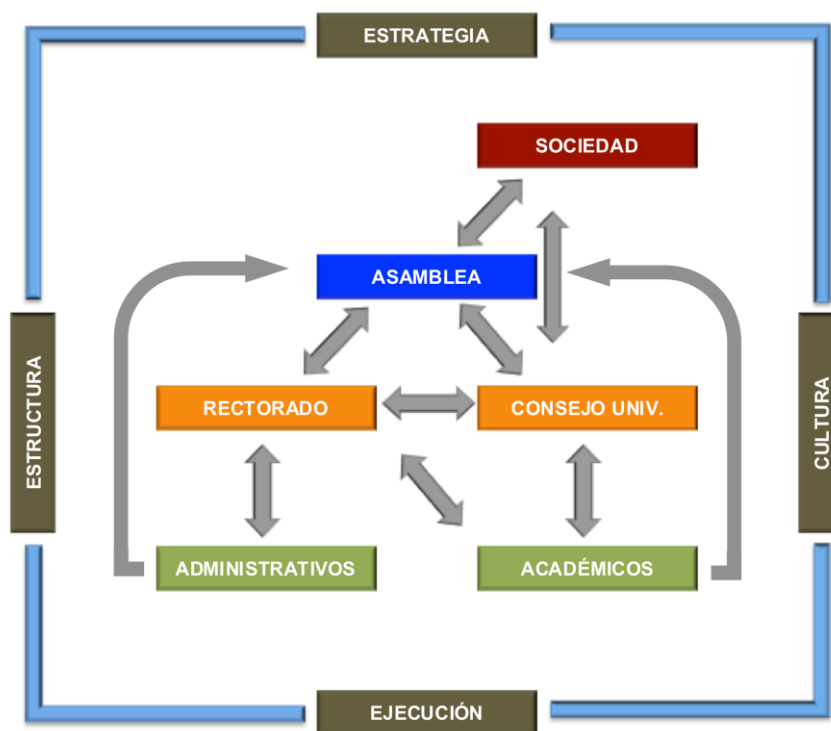
A un siglo de la reforma universitaria de Córdoba, República Argentina, en 1918, que introdujo cambios significativos en la conducción de las Instituciones académicas como el cogobierno universitario y la autonomía, entre otros (Villalba Benítez, 2016), considerando además que estas reformas orientaron la conformación académica y administrativa de las universidades de Paraguay, hoy es necesario re-pensar la educación superior y proponer un modelo de gestión universitaria que se adapte y responda a las exigencias de otro, y muy diferente, siglo de la universidad.

Al momento de conceptualizar el nombre y las características del modelo a proponer surgieron varios aspectos, la mayoría de ellos condicionantes, que orientaron hacia la necesidad de contemplar que es inviable proponer una reforma o un sistema de gestión que resista otro siglo de la historia académica sin tener presente que se trata de un nuevo siglo, con sus particularidades e innovaciones en un contexto de permanentes cambios y desafíos.

Como resultado del diagnóstico y los hallazgos de la investigación presentados en los capítulos anteriores de esta tesis, se propone un Modelo Universitario para el Nuevo Siglo (MUPOS), con el que se pretende incorporar reformas estructurales y metodológicas que contemplen los desafíos para un nuevo siglo de la educación superior.

## 8.1. Descripción del MUPOS

**Ilustración 3 Descripción del Modelo universitario para otro siglo**



Fuente: Elaboración propia

Como se presenta en la ilustración, en el MUPOS intervienen los estamentos tradicionales como el docente, estudiante y el egresado no docente, además se incorporan el representante de los funcionarios y de la sociedad. Un aspecto significativo es que se simplifica la estructura y el rector cuenta con dos grandes áreas a su cargo: la primera es la administrativa que estará a cargo de un vicerrector administrativo nombrado por éste y la segunda la académica que será dirigida por un vicerrector académico. El rector con sus dos vicerrectores tendrá a su cargo la dirección ejecutiva de la universidad. El cogobierno universitario es una conquista de varias luchas estudiantiles, el modelo recoge y lo resignifica mediante un consejo universitario integrado por representantes de los diversos estamentos reconocidos, ubicado en el mismo nivel jerárquico del rectorado y tendrá funciones de legislación y control sobre las actividades

ejecutivas, ambos dependiendo de una asamblea donde igualmente integran los distintos estamentos más el rector, quienes fijarán las políticas y orientaciones de la institución.

En lo metodológico, este modelo se desarrolla en base a cuatro ejes: la estrategia, la estructura, la ejecución y la cultura, que describirán los aportes conceptualizados a partir de los hallazgos y comprobaciones de la investigación desarrollada en la tesis y la bibliografía especializada consultada.

### **8.1.1. La estrategia**

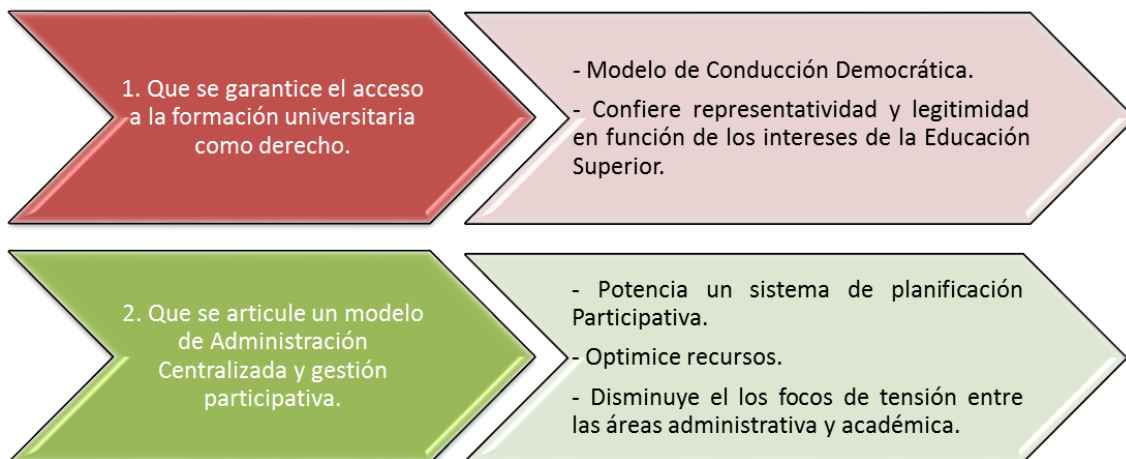
La estrategia en una universidad y sobre todo la pública, consiste en el conjunto de acciones tendientes a poner en marcha la organización y coordinar sus actividades para el logro de los objetivos, basada en la declaración de la educación superior como derecho (art. 4 de la Ley 4995/13) que determina su disponibilidad de acceso y estándares de calidad que deben ser precautelados por el Estado.

Es por ello que el MUPOS sustenta su estrategia en dos ejes: 1) Que se garantice el acceso a la formación universitaria como un derecho, mediante un modelo de conducción democrático que confiera representatividad y legitimidad en función de los objetivos de la educación superior; 2) Que se articule un modelo de administración centralizada y de gestión colaborativa que potencien el sistema de planificación participativa, optimicen los recursos, establezca un sistema académico de calidad y reduzca los focos de tensión entre los diferentes estamentos de la universidad. Aspectos estos, ampliamente descritos y desarrollados en los capítulos anteriores de esta tesis, que fundamentan los alcances del MUPOS.



Con lo expuesto precedentemente, el MUPOS se define como un modelo de conducción democrática, de administración centralizada y de gestión colaborativa.

#### Ilustración 4 Definición de MUPOS



Fuente: Elaboración propia

Los modelos de gestión caracterizados por el autoritarismo muchas veces se presentan disfrazados por medio de un discurso que no declare este carácter, y además haciendo recaer el peso decisonal en cuerpos colegiados, cuyas formas de concepción son controladas por la elite dominante. La práctica en la fijación de metas, el establecimiento de prioridades, el control de los desarrollos de la ejecución de gestión depende de un estilo marcadamente vertical, de arriba hacia abajo, con poca participación de los niveles inferiores (Lolas, 2006).

En el MUPOS se plantea mayor participación de los estamentos, otorgándole más poder e independencia del órgano de gestión o ejecución al consejo universitario que actúa de contralor de las actividades ejecutivas y reglamenta el funcionamiento de la universidad en acuerdo con el rectorado, por su parte éste último es el responsable de las actividades de gestión llevadas a cabo por el rector y la colaboración de dos vicerrectores, uno al frente de las funciones administrativas y el otro de las académicas, quienes

permanentemente definen las acciones a seguir de acuerdo a la política institucional establecida por la asamblea y plasmada en el plan estratégico.

En los modelos de gestión que presentan características conflictivas, también llamadas feudales, por ser organizaciones en las cuales la Institución se fragmenta, en cuanto tal, y solamente existe en unidades cuasi autónomas que usan el nombre común, pero en la práctica compiten entre sí o por lo menos no colaboran entre ellas. En estos casos, la autoridad, generalmente representada por cuerpos colegiados, suele reducirse a un papel mediador y representativo, en el cual también se reproducen prácticas de Instituciones cohesionadas o se adopta cosméticamente su lenguaje, pero en realidad se trata de un estado de deriva institucional, con ocasionales hegemonías y predomios disciplinarios, económicos o administrativos (Lolas, 2006).

Desde la propuesta se mejora la comunicación entre las distintas áreas estableciendo una comunicación directa entre el rector y los vicerrectores administrativo y académico, y de este último con los directores o decanos de departamentos, con la centralización administrativa desde el entendimiento que ésta cumple una función de apoyo a las actividades académicas o función misional de toda institución de educación superior, se tendrá una visión de la Institución en su conjunto y no fragmentada, tal como se observó en el diagnóstico, además logrará reducir el conflicto por la captación de recursos financieros apostando a un proceso de gestión más colaborativo y participativo durante la toma de decisiones estratégicas.

Para el MUPOS se propone promover la gestión colaborativa como una herramienta para optimizar la administración de recursos, otorgar eficiencia en la planificación de los objetivos gerenciales y administrativos, y equilibrar el

relacionamiento mediante un clima organizacional que promueva la sinergia de equipo y la participación.

La hipótesis de tensión entre las áreas académicas y administrativas de las universidades fue corroborada por la investigación desarrollada en esta tesis, estudio que también aportó información relacionada con las causas y metodologías internalizadas que generan tensión.

De las tres universidades tomadas como representativas de modelos gerenciales que imperan en la educación superior de Paraguay, una de ellas admitió que en su planificación no se consideran aspectos vinculados con la cultura organizacional y las otras dos, paulatinamente los fueron incorporando en forma disgregada, más como respuesta a las crisis institucionales que por una decisión Institucional de abordaje integral y sistemático.

### 8.1.2. La estructura

Por estructura entendemos la determinación de los órganos de gobierno, el establecimiento de las jerarquías y las dependencias en la universidad

**Ilustración 5 Órganos de conducción en el MUPOS**



indicando las líneas de comunicación formal como la participación de los estamentos en las decisiones.

Fuente: Elaboración propia

Se distingue por una división de poderes inspirada en la forma de gobierno de los Estados democráticos, donde el rectorado es el Órgano de Conducción Ejecutiva (OCE) y el consejo universitario el Órgano Colegiado Deliberante (OCD); plantea una estructura de forma simplificada, flexible y por sobre todo económica<sup>8</sup>; la organización por departamentos, que permite una clasificación sencilla de las carreras, y un ágil relacionamiento del área académica con la administrativa mediante una relación directa de los directores/decanos de cada departamento con el rector; la gestión se concibe desde un paradigma de administración centralizada con controles de ejecución inter partes, rector/decanos, y una descentralización académica.

Esta división de poderes que determina al rectorado como el Órgano de Conducción Ejecutiva (OCE) y al consejo universitario como el Órgano Colegiado Deliberante (OCD) se plantea como una definición de roles que concede facultades específicas, claves para el buen desempeño de gestión y el cumplimiento de los estatutos.

---

<sup>8</sup> Al comparar las tres organizaciones estudiadas se evidencia un ahorro de recursos en el caso de la UNICAN, que al ser centralizada con una estructura simplificada no incurre en erogaciones para pago de salarios, dietas y otras bonificaciones a miembros de los consejos directivos, direcciones administrativas, ni tampoco a vicedecanos. En cambio, en la UNA y en la UNP destinan ingentes recursos para mantener esta estructura que es considerada por varios entrevistados de esas instituciones como una duplicación excesiva e innecesaria, además de burocrática, rígida y pesada.

Junto a la división de poderes se confiere además un sistema administrativo que incorpora a dos estamentos que la investigación posicionó como gravitantes en la interacción institucional y que no están formalmente constituidos, como el de los que integran los departamentos administrativos y un referente de la sociedad.

Como modelo integral que sustenta sus principios en la calidad académica de las instituciones universitarias, el MUPOS propone una organización por departamentos que determina una clasificación sencilla de las carreras según el estándar internacional de Áreas de Ciencia y Tecnología de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (OCDE, 2003) ampliamente utilizada a nivel mundial por las IES, inclusive por el CONACYT-Paraguay (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) y en concordancia con lo elaborado por la UNESCO según la “Recomendación relativa a la normalización internacional de las estadísticas de ciencia y tecnología” (UNESCO, 1978, p. 163), de tal manera a evitar confusiones y además ofrecer gran facilidad a la hora de internacionalizar elementos propios de las disciplinas.

En cuanto a la metodología de relación directa entre directores/decanos de cada departamento con el rector y el paradigma de la administración centralizada con sistemas de control de ejecución inter partes entre rectores y decanos, el MUPOS los considera mecanismos válidos para aportar agilidad, eficiencia de gestión y control, así como una adecuada optimización de recursos y así responder a las debilidades encontradas durante el análisis de las universidades estudiadas donde se encontró una división fragmentada entre los gestores de las facultades con relación al rectorado y a las otras dependencias.

Siempre en el espíritu de no perder de vista los objetivos primordiales de la universidad, se contempla la descentralización académica como la mejor opción para que la mayoría de las decisiones relacionadas sobre el funcionamiento académico sean tomadas en los niveles de ejecución, siempre atendiendo los objetivos estratégicos de la IES. La descentralización académica implica la delegación de responsabilidad y autoridad (Flor Romero, 2013). Entre sus ventajas se puede encontrar que liberará a los niveles altos del trabajo de decidir sobre acciones puntuales que corresponden a los departamentos, permitiéndoles realizar las tareas que les son propias como planificar, coordinar, gerenciar, controlar, evaluar y tomar decisiones estratégicas, además esto estimula la capacidad creativa e innovadora de los departamentos y sus disciplinas, permite mayor flexibilidad y rapidez para la adaptación al cambio y por sobre todo estimula el trabajo en equipo.

#### **8.1.2.1. Estamentos**

Así como en la sociedad se identifican estratos, dentro de las universidades también se identifican varios a los que se denominan estamentos donde cada uno cumple diferentes roles y tienen influencia en la gestión universitaria. A los fines de este modelo se identifican cinco: docente, estudiante, egresado, administrativo y la sociedad.

**Docente:** quien tiene a su cargo llevar a cabo la tarea de enseñar, investigar y hacer extensión universitaria desde sus cátedras, cuyas categorías son establecidas en los estatutos de las universidades en base a su autonomía.

**Estudiante:** son las personas matriculadas que adquieren conocimientos en las aulas de la universidad, constituyen uno de los sujetos de atención principal de la Institución.

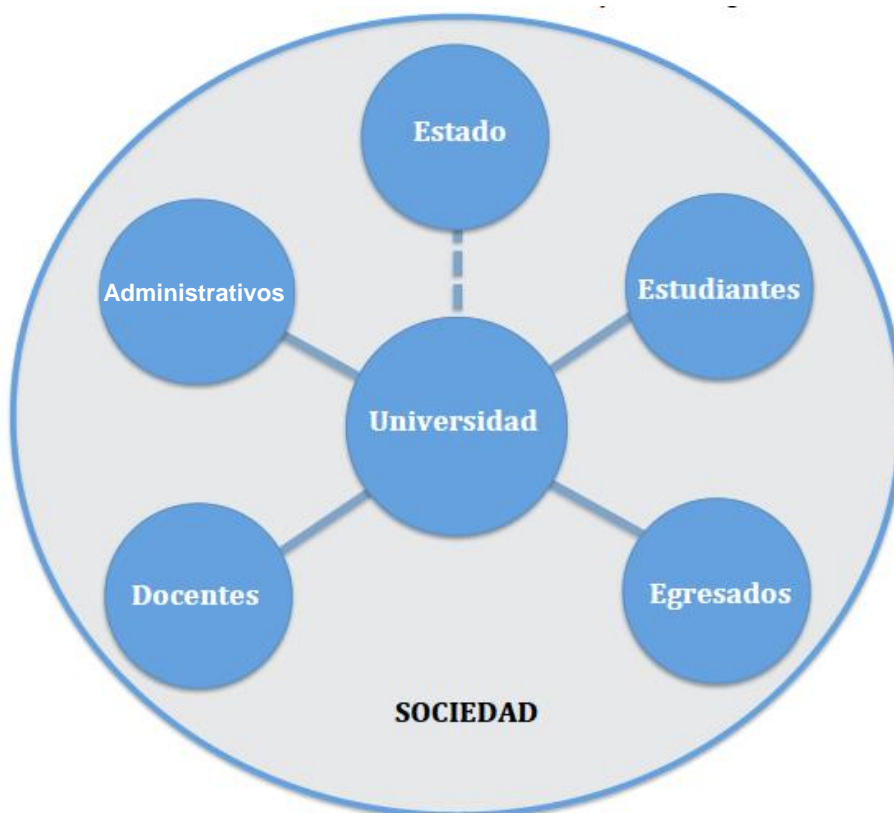
Egresado: aquellos que han culminado la etapa de estudiante una vez superadas todas las exigencias académicas y es poseedor del título expedido por la universidad, constituyen parte del vínculo con la sociedad.

Administrativos: son los miembros de la universidad que cumplen funciones de apoyo en la gestión encargándose de las actividades administrativas.

Sociedad: toda universidad es parte de una sociedad por lo que es importante que además del egresado se cuente con representantes de la misma en la gestión

**Ilustración 6 Estamentos universitarios**

a fin de introducir en las discusiones académicas las cuestiones de interés social.



Fuente: elaboración propia en base a los análisis realizados.

En la ilustración se observan los cinco estamentos que influyen y tendrían representación en la gestión universitaria propuesta. Tradicionalmente, y en todas las universidades paraguayas, se reconocen tres: el de docente, egresado y estudiante, pero es necesario tener en cuenta que en las universidades existe un estamento que sin estar reconocido oficialmente ejerce igual o mayor poder.

La información relevada en esta investigación constata que el área administrativa posee y ejerce una influencia directa en los espacios de poder. Esta conducta internalizada en la cultura organizacional indica que no sería viable pergeñar un nuevo modelo de gestión universitaria sin considerar a este sector como un estamento formalmente establecido en el cogobierno universitario, dado que es el engranaje ejecutivo de una gestión sobre la que se ejerce una creciente demanda de eficiencia administrativa, calidad académica y extensión comunitaria.

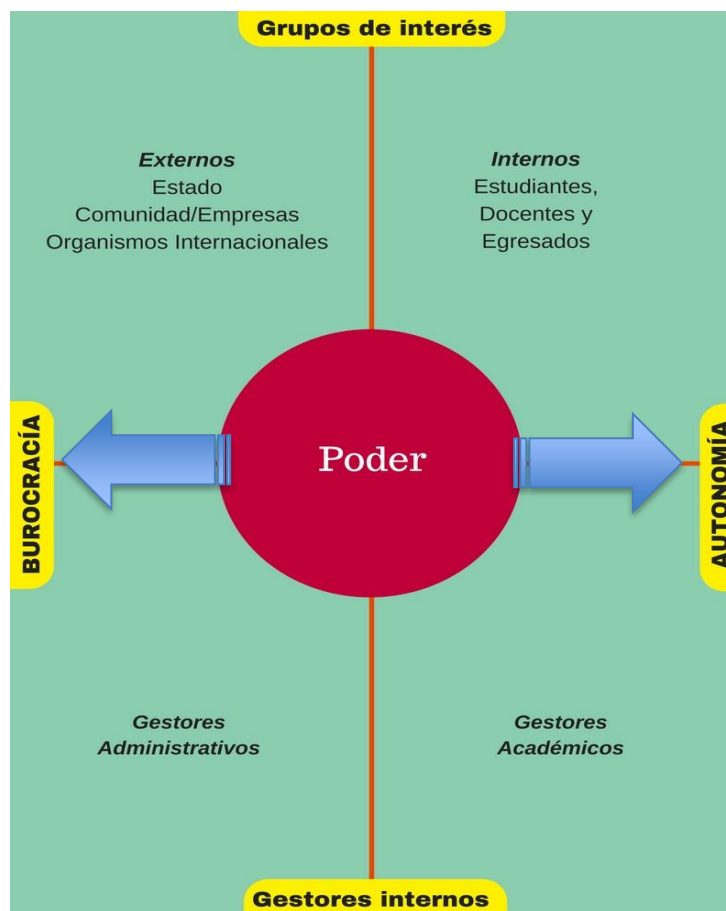
Finalmente, el estado influye en forma indirecta, que, si bien reconoce la autonomía universitaria, a través de sus agentes de control y supervisión, ejerce una influencia constante sobre las universidades, según varios entrevistados expresaron que en muchos casos se excede en controles burocráticos dejando de lado la calidad misma de la educación superior.

#### **8.1.2.2. Las relaciones de poder en MUPOS**

Una vez identificados los estamentos que forman parte de la gestión universitaria es importante hacer referencia a las relaciones de poder dentro de la organización, el modelo plantea la búsqueda del permanente equilibrio, que se explica mediante la siguiente ilustración que está dividida en cuadrantes.



### Ilustración 7 Las relaciones de poder en MUPOS



Fuente: elaboración propia en base a los análisis realizados.

En la ilustración se identifica un centro de poder que debe estar equilibrado a fin de garantizar la influencia equitativa de los diferentes sectores, dado que según como se ejerza o manifieste, el mismo puede distorsionar/deformar la gestión.

En el plano cartesiano se ilustran los elementos más importantes en la gestión universitaria. En el primer eje, llamado de abscisa, se ubican los actores principales, en el extremo inferior los gestores Internos y en el superior los grupos de Interés, en el eje de ordenadas se ubican en los extremos los principios comúnmente adoptados por las organizaciones universitarias, que son los de burocracia y de la autonomía.

Con esta configuración se puede individualizar cuatro cuadrantes, la primera corresponde al grupo de interés de agentes externos, con actores como el estado, la sociedad, las empresas, los organismos internacionales, entre otros. Estos se caracterizan por un paradigma diseñado por un sistema burocrático que ejerce influencia a través de delineamientos normativos, planes de gobierno, controles administrativos, etc.

El segundo cuadrante incluye a los grupos de interés internos compuestos por los estudiantes, graduados y los docentes, más orientados por un sistema de autonomía universitaria que les permite influir en la gestión a través del cogobierno, a través de los espacios de autoridad representativa.

El tercer y cuarto cuadrante están compuestos por los gestores académicos y los gestores administrativos. Los primeros operan de manera más cercana a los grupos de interés internos y se basan en una lógica definida por la autonomía, en cambio los gestores administrativos responden más a los lineamientos de la burocracia como sistema de gestión.

En el centro de los cuadrantes se plantea el foco de las influencias bajo una propuesta de equilibrio del poder en la gestión, pues si el centro se desplaza hacia la izquierda (burocracia), la universidad puede verse afectada en su gestión por una desvinculación con la realidad de sus grupos de interés y gestores internos, y por consiguiente la pérdida de autonomía, En términos de Lemaitre (2016), priorizar las cuestiones administrativas por sobre las académicas, produce la pérdida del sentido de la existencia de la Institución.

En cambio, si se desplazara en exceso hacia la derecha (autonomía), la universidad podría perder de vista los objetivos de los grupos de interés y gestores externos. Un exceso de autonomía puede provocar la desatención a

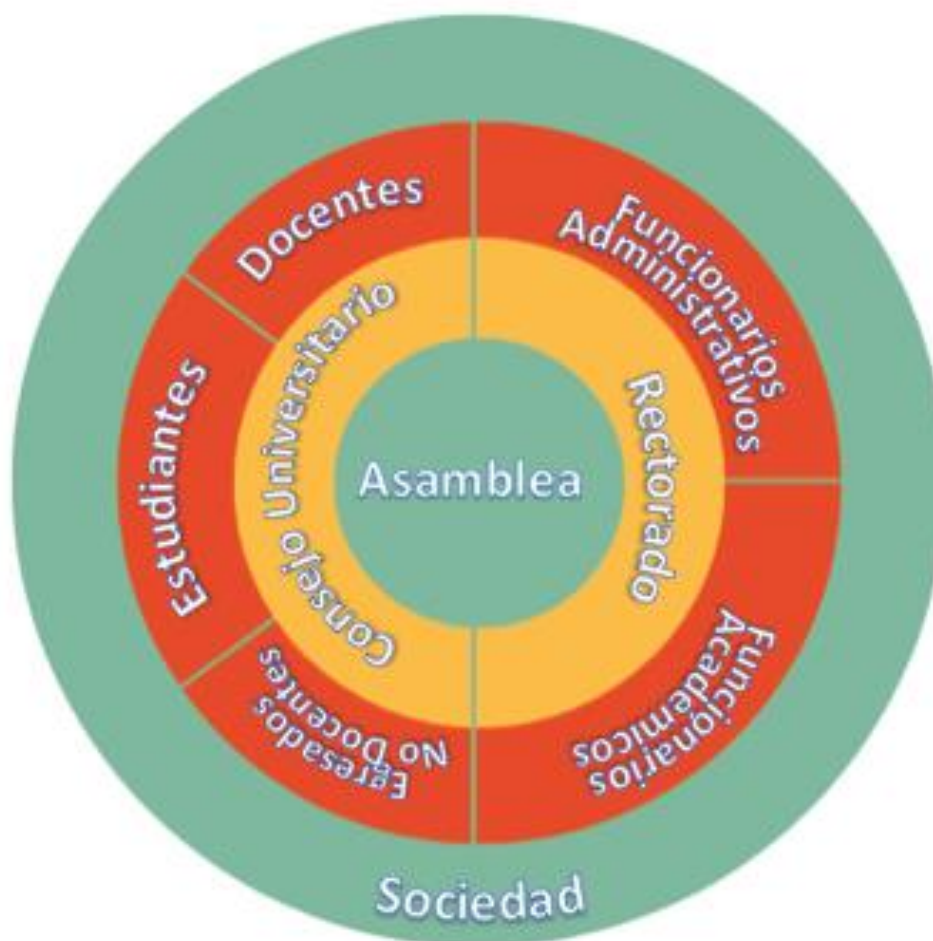
las normativas y regulaciones, y a la larga desatender los aspectos institucionales que podrían resultar insustentable, situación también abordada por Lemaitre (2016).

En atención a lo antes indicado, el modelo plantea la participación de todos los actores y el equilibrio entre autonomía y burocracia en la universidad.

### **8.1.2.3. La división de poderes**

El diagnóstico permitió identificar la existencia de tensión entre gestores académicos y administrativos. Como aporte, ésta tesis sugiere la división de poderes entre dos órganos, el rectorado y el consejo universitario, en donde el primero es el Órgano de Conducción Ejecutiva (OCE) compuesto por el rector y sus colaboradores administrativos, mientras que el segundo el Órgano Colegiado Deliberante (OCD), compuesto por miembros de un consejo, similar a los consejos superiores universitarios existentes actualmente, pero con atribuciones adicionales en donde puedan institucionalizar sus poderes y servir como órgano deliberativo pleno, ubicándose ambos en el mismo nivel jerárquico.

### Ilustración 8 La división de poderes



Fuente: Elaboración propia

Tal división de poderes, pilar fundamental de lo que se entiende hoy día como una democracia, y según Jaramillo (2013), la universidad es una pequeña democracia, porque en la gestión debe tener participación los diferentes estamentos. El MUPOS es sugerido debido a los mismos antecedentes de concentración masiva de poder y “tensión” entre grupos de influencia e interés, sistema que prevalece de la primera experiencia de división de poderes como método para la gobernanza de un estado.

La división de poderes propuesta en el marco de ésta tesis permitirá minimizar la problemática diagnosticada, por un lado, dotando de mayor

autoridad a la figura del rector y por otro dando atribuciones especiales al consejo universitario, el cual será ejercido por representantes de los diferentes estamentos que conforman la comunidad universitaria, permitiendo una paridad representativa y jerárquica.

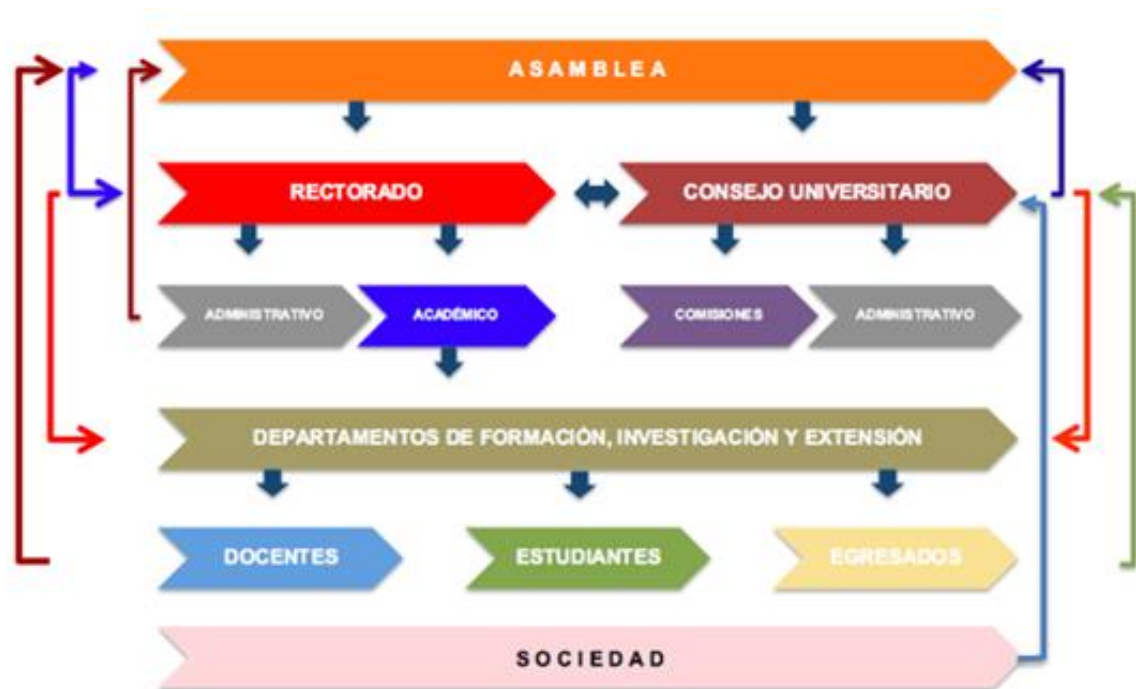
El MUPOS también plantea un cambio en la forma de organización, en primer lugar elimina la organización por facultades y centraliza el área administrativa, como ya se mencionó anteriormente, esto obliga al gestor principal a reunirse con sus colaboradores inmediatos los directores/decanos de departamentos, académicos y administrativos, a fin de trazar metas consensuadas con el aporte de cada sector, ajustadas a la visión y misión institucional conforme a la disponibilidad de recursos y el entorno.

El enfoque será de la Institución como una sola, superando las debilidades conocidas del funcionamiento en compartimentos estancos, islas o confederación de facultades, que según los actores es un modelo perimido y pesado, el cual debe contar con un control de la ejecución presupuestaria inter partes que permita la participación en las decisiones.

#### 8.1.2.4. La estructura universitaria en MUPOS

Teniendo en cuenta los estamentos identificados y a los efectos de visualizar la relación y división de poderes que propone este modelo, se grafica la estructura universitaria a partir del máximo órgano de gobierno que es la asamblea universitaria.

**Ilustración 9 Estructura universitaria en MUPOS**



Fuente: elaboración propia en base a división de poderes

En la ilustración se observa la estructura de organización propuesta, compuesta por una asamblea universitaria, de la cual dependen dos órganos: el rectorado que tendrá la conducción ejecutiva y el consejo universitario con responsabilidades legislativas, que tienen una relación horizontal recíproca.

Del rector dependen el área administrativa y el área académica, ésta última compuesta por los departamentos que tendrán a su cargo la ejecución de las actividades misionales: de investigación, extensión y formación profesional.

Por otra parte, del consejo dependen un área administrativa y las comisiones asesoras.

En la ilustración también podemos observar la interacción que existe entre los niveles. Del lado izquierdo se indica que los estamentos docentes, estudiantes y egresados forman parte de la asamblea por medio de sus representantes, así como el rector y el representante de los funcionarios.

Por otro lado, también se indica que la asamblea elige al rector y el rector es quien propone a los directores de departamentos.

Del lado derecho se observa la participación de la sociedad en el consejo universitario por medio de su representante. Los miembros del consejo universitario forman parte de la asamblea como miembros natos. Éstos tienen la función de elegir a los directores/decanos de acuerdo a ternas propuestas por el rector.

Finalmente, el gráfico indica que los representantes de los estamentos docente, egresado y estudiante son los miembros del consejo universitario.

### **8.1.3. La ejecución**

El filósofo Chomsky (2014) afirma que se debe promover una Institución democrática donde los profesores, estudiantes, personal no docente tenga participación para decidir sobre la naturaleza de la universidad y la gestión de sus actividades. En el modelo se revaloriza a los estamentos reconocidos en la organización universitaria. La asamblea universitaria es integrada por los representantes de éstos sectores sin dejar de lado el cogobierno, otorgándoles mayor poder e independencia. A esto se suman representantes de los funcionarios y de la sociedad; el órgano es presidido por un miembro electo en

la primera sesión y la asamblea está integrada también por las representaciones de los distintos cuerpos más el rector.

Otro aspecto que se plantea es cambiar la denominación de facultad por departamentos y que los mismos sean creados de acuerdo a la clasificación de la ciencia, según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta modificación se propone teniendo en cuenta dos cuestiones, primero que existe prácticamente un consenso sobre esta clasificación, segundo que el organismo rector y financiador de la ciencia en el Paraguay, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), adopta la clasificación de la OCDE (OCDE, 2003) esto facilitará la realización de acuerdos de trabajos con otras instituciones nacionales e internacionales, para fines de investigación u otros trabajos, así como disipar dudas en cuanto a la ubicación de carreras en los respectivos departamentos.

Según Chomsky (2014, p. 1) los decanos, “se han convertido en todos unos burócratas que necesitan de vicedecanos, asistentes y secretarías”, los hallazgos de la investigación coinciden con ésta afirmación por lo que se proponen ciertos cambios que implican la eliminación de los consejos directivos, vicedecanos y las direcciones administrativas por unidades académicas. Esto no solamente permitirá un ahorro significativo en los recursos destinados a dietas, sino que también propiciará mayor agilidad en la toma de decisiones sorteando excesivos trámites burocráticos. Para Chomsky (2014, p.1) “los puestos administrativos y burocráticos en exceso son una suerte de despilfarro económico” que, así como está actualmente demoran cualquier proceso, ya que



existen decisiones adoptadas en el consejo de las facultades que necesariamente deben ser homologadas por el consejo superior universitario.

Con el nuevo enfoque, las decisiones se agilizan y las que tengan que ver con el funcionamiento normal serán adoptadas directamente por el rector como ordenador de gastos y máximo responsable del poder ejecutivo de la universidad.

En ese contexto, si bien la administración es centralizada en el rectorado, el mismo sistema propone que para asegurar la participación en la ejecución y el control del presupuesto, los directores/decanos de departamentos deberán conocer el monto asignado a cada unidad y firmar junto al rector las resoluciones que autorizan las órdenes de pago.

#### **8.1.4. La cultura**

Desde el paradigma de las Ciencias Sociales y de las teorías críticas<sup>9</sup> se considera oportuno tratar los conflictos que desembocan en tensiones dentro de las universidades públicas como una cuestión que debe ser aprovechada mediante su reconocimiento, visualización y tratamiento por parte de los actores involucrados, a fin de buscar respuestas y obtener aprendizajes de cada situación planteada.

A partir de las entrevistas realizadas y los criterios de observación desde las perspectivas del de dentro y del de fuera de las Instituciones relevadas, la investigación permitió rescatar información acerca del comportamiento

---

<sup>9</sup> Esta posición acerca del conflicto lo considera como “un instrumento esencial para la transformación de las estructuras educativas” (Jares, 1997, p. 61).

conductual y social que hace a la cultura organizacional de las universidades públicas del Paraguay.

Considerando la definición de Gross (2009, p. 2), que la “cultura organizacional comprende el conjunto de percepciones, sentimientos, actitudes, hábitos, creencias, valores, tradiciones y formas de interacción dentro y entre los grupos existentes en todas las organizaciones”, el estudio realizado permitió reconstruir la forma de ir siendo universidad que desarrollan sus integrantes.

Este aspecto de la organización no sólo orienta la interpretación hacia las formas de relacionamiento entre los integrantes de la Institución, sino además posiciona la relevancia de tener presente la cultura organizacional en cualquier intento de concebir un nuevo modelo de gestión porque de esta forma de ir siendo universidad dependerá la eficacia de su aplicación.

Durante la recolección de información se pudo registrar aspectos que hacen a ese conjunto de conceptos representados por normas informales y no escritas del comportamiento cotidiano de sus representantes y que, muchas veces, no están alineados con la misión, los objetivos o los estatutos mismos de la organización. Circunstancias tales como, la imposibilidad legal de contratar profesores extranjeros para cátedras de las cuales el país no cuenta con profesionales, obliga a buscar mecanismos administrativos que disfracen estas normas o que se presenten pedidos reñidos con el proceso: ¿cómo viático no se puede financiar esta urgente necesidad del laboratorio?<sup>10</sup>.

También entre las sugerencias de modelo ideal de gestión universitaria planteadas por los entrevistados se presenta el componente de empoderamiento

---

<sup>10</sup> Narrativa extraída de una entrevista

de las diferentes áreas a través de jornadas de integración, talleres de capacitación, mayor compromiso, conocimiento de los objetivos, misión y visión, de tal forma a conocer y aceptar de manera compartida los proyectos y necesidades. Con estas líneas de acción se logrará una organización cohesionada y sinérgica pero además, el modelo busca redistribuir el poder entre los diferentes actores y garantizar espacios de participación para la toma de decisiones, generando una nueva cultura al interior de la organización provocando beneficios como la motivación intrínseca, derivada de las compensaciones psicológicas: seguridad, apoyo emocional y moral, asistencia intelectual, etc., la mejora del sistema de comunicación interna y la responsabilidad colectiva por los resultados y los procesos.

En definitiva, un incremento de la mejora individual y colectiva (Gairín Sallán, 2000). Es así como se construye una cultura participativa, en término de San Fabián Maroto (1992) una institución de educación superior con cultura participativa es aquella donde las normas y valores democráticos son ampliamente compartidos, se expresan en sus documentos y guían la conducta, se refuerzan regularmente mediante recompensas y desde la dirección.

Por ello este modelo hace hincapié en la mejora de la comunicación y coordinación entre los actores de las universidades; pero además para desarrollar esta propuesta es menester contar con un liderazgo que apoya los procesos participativos y democráticos; que se valga de todas las estrategias posibles para promover los debates y argumentaciones durante los procesos decisionales buscando priorizar los objetivos en común y así lograr los consensos.

Según Gairín Sallán (2000, p. 57), potenciar una cultura organizacional con estas características “permite orientar las acciones individuales y colectivas, movilizand o una buena parte del potencial personal y profesional de los componentes de la organización”.

## **9. CONCLUSIONES**

Esta investigación se realizó como trabajo final del Doctorado en Administración de la Universidad Nacional de Misiones, República Argentina y averiguó sobre: cómo se puede mejorar la relación entre el área académica y el área administrativa en la gestión de las universidades públicas Paraguayas (UPP), para ello se utilizaron técnicas de recolección de datos como las entrevistas semiestructuradas, análisis documental y la observación, tal como se explica en el apartado de Método del presente trabajo.

La investigación partió desde un contexto en que “la educación universitaria paraguaya está rezagada respecto al contexto regional” (Carbone & Giménez, 2015, p. 4), y desde la vigencia de la nueva Ley de Educación Superior N° 4995/13, en constantes crisis por los controles y reglamentaciones que se pretenden incorporar al sistema de educación superior, compuesto por 56 universidades de las cuales ocho son públicas y las estudiadas fueron: Universidad Nacional de Asunción, Universidad Nacional de Pilar y la Universidad Nacional de Canindeyú.

La conclusión del trabajo está dividida en tres partes: a) cuestiones personales que fueron aprovechadas por el investigador; b) aspectos problemáticos de la investigación; c) resumen de resultados y análisis, los cuales son expuestos a continuación:

Entre los aspectos positivos que en lo personal se deba resaltar fue la posibilidad de profundizar conocimientos sobre las técnicas de recolección y análisis de datos para una investigación de enfoque cualitativo, mediante las entrevistas realizadas en las tres universidades públicas seleccionadas.

La experiencia también resultó enriquecedora en múltiples aspectos, principalmente en la interacción con tres instituciones públicas y sus integrantes que están ubicadas muy distantes y diferentes entre sí.

La UNP, la casa donde me formé y desarrollé una activa representación estudiantil, donde hoy soy docente y directivo, con su ubicación al sur del país y al límite con Argentina, a 365 km de la capital del país, presente en las luchas comunitarias por las reivindicaciones ante los años de postergación estructural que afronta el departamento de Ñeembucú.

La UNA, desde el departamento Central y su ubicación en el área metropolitana con todo lo que implica superar el siglo de existencia, tener relevante protagonismo en la vida educativa, política, social, económica, cultural y mediática del país.

La UNICAN dando sus primeros pasos de vida institucional en el departamento Canindeyú, a 710 km de mi ciudad Pilar, situado al Noreste de la Región Oriental de Paraguay, con su impronta comunitaria de capital departamental limítrofe con el Brasil.

Con relación a los puntos problemáticos que están expuestos en la parte metodológica, se refieren a la dificultad para llegar al 100% de los actores que se propuso investigar, que luego de agotarse un plazo razonable de reiterada gestión, estas consultas debieron ser desestimadas del relevamiento.

En el proceso de contacto y pautado de agenda para las entrevistas, también es importante mencionar la dificultad que supone incorporar el uso de las tecnologías para la información y la comunicación (TIC), cuya influencia se promueve con criterio de eficiencia de gestión. No resulta suficiente o eficaz establecer contacto por vía correo electrónico solamente, los tiempos de

respuesta, cuando llegan, se dilatan, no en todos los casos es posible asegurar un seguimiento básico como la confirmación de recepción y, en gran medida, cada gestión debió acompañarse o resolverse mediante las vías convencionales.

Por último, teniendo en cuenta los resultados y el análisis de los mismos podemos concluir que la investigación cualitativa, basada en entrevistas semiestructuradas, observación y análisis documental en tres universidades públicas de Paraguay permitió:

Conocer cómo se organizan estas instituciones de educación superior, todas establecen en sus estatutos que están estructuradas por facultades, institutos y escuelas. En la práctica prevalece la organización por facultades, modelo que resiste desde la creación de la primera universidad en el país, que fue adoptada por las creadas posteriormente.

Si bien existen algunas diferencias en su estructura de gobierno, en esencia fueron establecidas en base a los mismos paradigmas, cuentan con asamblea universitaria, consejo superior, rector, vicerrector, consejos directivos, decanos y vice decanos, a excepción de la universidad de Canindeyú que por un criterio de economía no cuenta con consejo directivo y vicedecanos en las facultades.

También se pudo identificar que los modelos de gestión en las universidades públicas son tres: la descentralización académica y administrativa; la descentralización académica y centralización administrativa; descentralización académica y descentralización parcial de lo administrativo.

La mayoría de los actores universitarios manifestaron que es necesario discutir y plantear un nuevo modelo de universidad que responda a los intereses de la comunidad, teniendo en cuenta los recursos disponibles. Aun cuando las

posiciones más determinantes fueron registradas en la UNA, donde los gestores del gobierno académico cuestionaron varios aspectos de su modelo perimido y obsoleto, las otras dos se conformaron tomando como referencia ése modelo de gerenciamiento y visión académica.

En base a las respuestas obtenidas en la investigación, tras la categorización de los resultados y el análisis de los mismos, se corroboraron las hipótesis de la tesis, en cuanto a que existe una relación de tensión en el relacionamiento entre las áreas administrativas y académicas de las universidades.

Entre los aspectos resaltantes obtenidos mediante un instrumento de medición que se ajustó en base a los ejes relacionados con las formas y estructuras de organización, modelos de gestión, relaciones de poder, conflicto entre las áreas administrativas y académicas, podemos mencionar que se obtuvo información de valor testimonial y documental que nos permite concluir en los siguientes aspectos:

La tensión entre las áreas administrativas y académicas planteadas en la hipótesis y corroboradas en la investigación derivan por la discrepancia de las metas perseguidas entre ambas áreas, en coincidencia con lo que plantea Deutsch (como se citó en Rodríguez, 1992) el comportamiento de una de las partes está determinado por la relación que percibe entre sus propias metas y las de sus contrapartes, además Vliert (2001, como se citó en Rodríguez, 1992) plantea que existe conflicto cuando al menos una de las partes siente que está siendo obstruida o irritada por otra, y esto se verifica en las relaciones generadas entre administrativos y académicos bajo un ambiente disociado acompañado por manifestaciones de inconformismo e irritación, que a su vez provoca la poca



participación de los académicos en la elaboración, ejecución y control del presupuesto, en algunos casos se revelaron disputas por los recursos, y una fuerte mezquindad por el manejo de la información que atañe a lo presupuestario.

Esta prevalencia de las metas de los administrativos conlleva una carga burocrática excesiva priorizando la interacción con el Ministerio de Hacienda de la Nación, lo cual condiciona la autonomía de las universidades públicas, tanto en la ejecución de sus presupuestos como en su proyección institucional, esto coincide con lo que afirma Brunner (2011), sobre “la emergencia de una nueva capa de administradores-tecnócratas cuyo poder crecería en desmedro de los académicos”.

Esta tensión entre lo administrativo y académico es asumido por los gestores del gobierno universitario como un divorcio que afecta lo misional y permea en lo organizacional donde cada facultad, cada sector cuida y pelea por lo suyo generando culturas organizacionales paralelas (feudos, confederación de facultades), para Brunner (2011) el poder real reside en las facultades debido a este fenómeno.

Con relación a la segunda hipótesis que plantea como burocrática la gestión administrativa de las universidades públicas en coincidencia con Duque Oliva (2009), queda corroborada en los testimonios recogidos que, en las tres universidades, se calificó a los procesos administrativos que se llevan a cabo como burocráticos y que, normalmente, priorizan exigencias externas inclusive en detrimento de las actividades misionales de la Institución.

En las entrevistas, los sectores académicos fueron insistentes en hacer mención a la crisis, a las falencias del modelo educativo y gerencial de las

universidades, mientras que el administrativo no tuvo mayor apreciación ni afectación sobre esos aspectos, éste y otras situaciones identificadas en los resultados y en el análisis nos lleva a confirmar la necesidad de plantear un modelo de gestión acorde a los tiempos actuales transformando su sistema de gobierno y de gestión de acuerdo a la realidad de su entorno (Brunner, 2011).

Sin estar planteado como eje de estudio específico, pero al utilizar herramientas como la entrevista semiestructurada y la observación, se pudo dimensionar un aspecto considerado como un hallazgo en la investigación: la percepción de afectación emocional (Dávalos, 2008) que las crisis estudiantiles generaron en los sectores académicos de la universidad.

La visualización y la insistencia en mencionar la necesidad de hacer cambios, modificar, implementar nuevos modelos de universidad fue una constante en los sectores académicos y esta percepción de sus ámbitos laborales también aporta tensión, tanto al relacionamiento interno administrativo como al ejercicio del poder dentro de las instituciones (Foucault, 1982). Esto lleva a corroborar la tercera hipótesis que el modelo de gestión para otro siglo de universidad debe considerar un equilibrio de poderes, participación de los diversos actores, ser gestionada en atención a la comunidad y con eficiencia debido a las escasas de recursos económicos, como se pudo notar en el análisis documental, que en dos universidades existen cargos como los de vicedecanos que no cumplen mayores funciones, pero cuya asignación es onerosa.

Finalmente, se concluye que es necesario plantear una reforma que implique cambios en la gestión de las universidades públicas para mejorar esa marcada burocracia identificada en la investigación y que proporcione parámetros de planificación, administración y ejecución que disminuyan la

tensión, también constatada, en la relación existente entre las áreas de apoyo y misional de la universidad.

El Modelo Universitario para Otro Siglo (MUPOS), propone reformas estructurales y metodológicas para afrontar los desafíos de la educación superior para este siglo, definiéndose como un modelo de conducción democrática que garantice el acceso a la formación universitaria como un derecho, y además se articule mediante una administración centralizada y de gestión participativa, para lo cual el modelo de gestión debe ser desarrollado sobre cuatro ejes que son: la estrategia, la estructura, la ejecución y la cultura.

En resumen, el MUPOS define una estructura que revaloriza los estamentos reconocidos con roles que permiten un fluido y democrático sistema de ejecución que también aporta criterios innovadores en diferentes instancias, tanto en procesos administrativos como académicos.

Otro aspecto relevante para la eficacia del MUPOS es la visión relacionada con el comportamiento conductual y social con el que cada universidad construye su cultura organizacional. Aspecto de gran incidencia en la relación de tensión que fue corroborada en la investigación. En tal sentido, apunta a una organización cohesionada y sinérgica motivacional, comunicativa y con responsabilidad colectiva mediante una cultura participativa.



## 10. BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, J. L. (2012). Hipótesis, Método & Diseños de Investigación (Vol. 7). Nuevo León, México: *International Journal of Good Conscience*.
- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior - ANEAES (17 de marzo de 2017). *Nómina de Universidades*.  
<http://www.aneaes.gov.py/aneaes/index.php/ct-menu-item-31>
- Alonso Maraón, P. M. (1998). La Universidad de Santo Domingo, Decana de América y su situación constitucional. *Estudios de historia social y económica de América* (16-17), 593-614.
- Ávila-Fuenmayor, F. (2007). El concepto de poder en Michel Foucault. *A Parte Rei – Revista de Filosofía* (5), 1-16.
- Barrón Tirado, C., Rojas Moreno, I., & Sandoval Montaña, R. M. (1996). Tendencias en la formación profesional universitaria en educación. *Perfiles Educativos* (71), 1-12.
- Brítez Chamorro, V., Dávalos Dávalos, L., & Duarte Masi, S. (2013). Estudio comparativo de las culturas organizacionales en Universidades Públicas del Paraguay. *Revista Internacional Investigación Científica en Ciencias Sociales*, 9 (1), 23-37.
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 137-159.
- Bunge, M. (1999). *Las Ciencias Sociales en Discusión*. Buenos Aires, Argentina.
- Carbone, R., & Giménez D., F. (2015). (Re)vuelta a la Universidad - ¿Institución perdida o nunca concretada? Asunción: *Centro de Estudios y Educación Popular Germinal*.

- Carreón, J., Campos, & Covarrubias, G. (2008). Las organizaciones: el Poder y Michael Foucault. *Revista Castellano-manchega de ciencias sociales*, 147.
- Castellanos Gout, M. E. (1973). *La Universidad y su Autonomía. Tesis para obtener Título de Grado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Universidad Autónoma de Sonora, Sonora.*
- Cernuzzi, L., González Ayala, V., & Vargas Cabral, E. A. (2007). *Educación Superior y Desarrollo del Capital Humano*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Chiavenato, I. (2009). *Comportamiento Organizacional - La dinámica del Éxito en las Organizaciones* (Segunda ed.). (J. M. Chacón, Ed.) México D. F.: McGraw-Hill / Interamericana Editores S. A.
- Chomsky, N. (13 de marzo de 2014). *El neoliberalismo tomó por asalto a las universidades*. *Educación*. (M. Mendoza, Entrevistadora, & E. Espectador, Editor).
- Cifuentes Madrid, J. H. (2016). Sobre el gobierno universitario. En J. H. Cifuentes Madrid, *Asuntos de Gobierno Universitario* (pp. 16-29). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Constitución Nacional del Paraguay (1940).
- Constitución Nacional del Paraguay (1967).
- Constitución Nacional del Paraguay (1992).
- Crojethovic, M. (2012). El aspecto informal de las organizaciones públicas: instrumento de dominación y estrategia para el cambio. *Cuadernos del CENDES*, 79, 1-19.

- Cruz Soto, L. A. (2013). El Arte, la Técnica y la Ciencia en la Administración. - La Disyuntiva de la Naturaleza de la Administración. In J. C. Núñez Rodríguez, *Perspectivas de la Administración y la Concepción Organizacional Contemporánea* (pp. 1 - 12). México: Grupo Editorial HESS.
- D'Andreas, R. E., Zubiría, A., & Sastre Vázquez, P. (2012) *Reseña Histórica de la Extensión Universitaria*.
- Dávila Ocampo, J. M. (2014). *El concepto de poder en las organizaciones: bases analíticas*. De <http://www.congreso.gob.pe/>.
- De Vries, W., & Ibarra Colado, E. (2004). La gestión de la Universidad: Interrogantes y problemas en busca de respuestas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 575-584.
- Decidamos (2007). *Campaña por la Expresión Ciudadana* (Primera ed.). Asunción, Paraguay: Decidamos.
- Decreto N° 8127 *que reglamenta la implementación de la Ley N° 1535/99 "De administración Financiera del Estado" y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF*, (30 de marzo de 2000).
- DGEEC. (2015). *Encuesta Permanente de Hogares 2014*. Asunción. DGEEC.
- Didriksson Takayanagui, A. (1994). Gobierno universitario y poder. Una visión global de las formas de gobierno y la elección de autoridades en los actuales sistemas universitarios. *Perfiles Educativo*, 64, 19-28.
- Diekow, L. M., & Brondani, N. A. (2008). Las tensiones y conflictos en las organizaciones sociales educativas. *Un análisis teórico desde la sociología, administración y ciencias jurídicas*. IX Congreso Argentino de

Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias. Posadas:  
Universidad Nacional de Misiones.

Duque Oliva, E.J. (2009). *La gestión de la universidad como elemento básico del sistema universitario: una reflexión desde la perspectiva de los stakeholders*. Innovar, Especial en Educación, dic. 2009, 25-42.

Fabre Batista, G. C. (2005). *Funciones Sustantivas de Universidad y su Articulación en un Departamento de Docente*. V Congreso Internacional Virtual de Educación (pp. 1-10). La Habana: CiberEduca.com.

Fassio, A., & Pascual, L. (2015). *Apuntes para Desarrollar una Investigación en el Campo de la Administración y el Análisis Organizacional*. Buenos Aires: Eudeba.

Flor Romero, M. (2013). *Management - Organización y Procesos Empresariales* (Octava - Ampliada y Actualizada ed.). (M. Flor Romero, Ed.) Asunción: Editora Licolor S. R. L.

Foucault, M. (1991). *Sujeto y Poder*. Bogotá: Carpe Diem.

Foucault, M. (1992). *Microfísica del Poder*. Madrid: Las ediciones de la Piqueta.

Foucault, M. (2002). *La voluntad del saber. En la Historia de la Sexualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fresán Orozco, M. (2004). La Extensión Universitaria y la Universidad Pública. *Encuentro* (39), 47-54.

Gairín Sallán, J. (2000). Cambio de cultura y organizaciones que aprenden. *Educar*, 31-85.

García, L. B., Manzione, M. A., & Zelaya, M. (2015). *Administración y Gestión de la Educación. La configuración del campo de estudio*. Bernal, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.



Giménez Duarte, F. (18 de mayo de 2016). *Gestión de Universidades en Paraguay*. (E. Villalba Benítez, Entrevistador)

González García, L. (julio de 2012). Administración de empresas ¿Ciencia Social? *Hojas de Administración*, 1.

González Salazar, L. E. (2003). El poder de la Organización Informal en la Gestión Administrativa. *Revista Educación*, 27 (1), 187-195.

González, M. T. (1989). *La perspectiva interpretativa y la perspectiva crítica en la organización escolar*. Madrid: UNED.

Gross, M. (2009). Pensamiento Imaginativo. Revisado en Definición y características de la cultura organizacional 08 de mayo de 2017: <http://manuelgross.bligoo.com/definiciony-caracteristicas-de-la-cultura-organizacional-actualizado>

Grupo Nación de Comunicaciones. (13 de junio de 2016). *La UNA está entre las mejores de Latinoamérica*. La Nación. Asunción, Asunción, Paraguay. Obtenido el 19 de agosto de 2016 de <http://www.lanacion.com.py/2016/06/13/la-una-vuelve-a-ubicarse-entre-las-80-mejores-universidades-de-america-latina/>

Guerrero Orozco, O. (1989). La Ciencia de la Administración en las Ciencias Sociales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51-60.

Guttandin, F. (2012). *Investigación Cualitativa Interpretativa*. Asunción, Paraguay: CEADUC.

Hamui-Sutton, A., & Varela-Ruíz, M. (2013). La técnica de grupos focales. *Revista de Investigación en educación médica*, 55-60.

Hernández Palma, H. G. (2011). La gestión empresarial, un enfoque del siglo XX, desde las teorías administrativas científica, funcional, burocrática y de relaciones humanas. *Escenarios*, IX (1), 38-51.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2004). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.

Historia. (s.f.). Obtenido el 23 de Setiembre de 2016 de Universidad Católica de Asunción - Sitio Oficial:

<http://www.universidadcatolica.edu.py/historia.html>

Ibarra, E., & Montaña, L. (1987). *Mito y poder en las organizaciones. Un análisis crítico de la teoría de las organizaciones*. México D.F.: Trillas.

Instituto Caro y Cuervo. (1945). Reseñas de Libros. Boletín Instituto Caro y Cuervo, I (2), 406-407.

Jaramillo, A. (2013). *Informe de la II Autoevaluación Institucional*. Lanús: UNLa.

Jares, X. R. (1997). El lugar del conflicto en la organización escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53-73.

Kant, E. (2002). El Conflicto de las Facultades. (M. Casillas, Trans.) *Colección Pedagógica Universitaria* (38-39), 1-22.

Koselleck, R. (2004). *Historia de los conceptos y conceptos de la historia*. Ayer - Asociación de historia contemporánea, 1 (52), 27-45.

Laboratorio de Cybermetria - Consejo Superior de Investigaciones Científicas CSIC - España. (01 de 02 de 2016). *Ranking WEB de Universidades: Latinoamérica - Paraguay*. (Cybermetrics Lab) Obtenido 19 de 08 de 2016 de Ranking WEB de Universidades - Web Site: [http://www.webometrics.info/es/Latin\\_America\\_es/Paraguay](http://www.webometrics.info/es/Latin_America_es/Paraguay)

Le Moinge, J. L. (1997). La Incoherencia Epistemológica de las Ciencias de la Gestión. *Cuadernos de Economía*, XVI (26), 163-185.

Lemaitre, M. J. (2016). *Gobierno Universitario: una mirada desde aseguramiento de la calidad*. In J. H. Cifuentes Madrid, *Asuntos de Gobierno Universitario* (pp. 178-191). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Ley N° 1535/99 *De Administración Financiera del Estado* (31 de diciembre de 1999).

Ley N° 2051/03 *De Contrataciones Públicas* (12 de diciembre de 2003).

Ley N° 4995/13 *De Educación Superior* (2013).

Lolas, F. (2006). Sobre Modelos de Gestión Universitaria. *Calidad en la Educación*, 37-45.

Martínez M, M. (2006). La Investigación Cualitativa (Síntesis Conceptual). *Revista de Investigación en Psicología*, 9 (1), 123-146.

Martínez, D. E. (2013). *Gestión de la Universidad Pública* (Primera ed.). Buenos Aires, Argentina: UNLaM.

Ministerio de Hacienda. (2016). *Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria*. Asunción: Ministerio de Hacienda.

Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

OCDE. (2003). *Manual de Frascati*. Madrid: Fundación Española Ciencia y Tecnología (FECYT).

Ortega y Gasset, J. (2007). *Misión de la Universidad*. (J. Muñoz, Ed.) Madrid: Biblioteca Nueva.

Paéz Veracierta, J. G. (2010). La Investigación Universitaria y la Formación del Profesorado Latinoamericano. *Aposta - Revista de Ciencias Sociales* (47), 1-38.

Parra, G. (24 de octubre de 2007). *Administración Gerencia y Gestión*. Obtenido el 28 de mayo de 2016 de

[http://facsoagg2007.blogspot.com/2007/10/ensayo\\_5810.html](http://facsoagg2007.blogspot.com/2007/10/ensayo_5810.html)

Perrow, C. (1991). *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw Hill

Pertuz Belloso, R. A. (2013). Estudio de los tipos de estructura organizacional de los institutos universitarios venezolanos. *REDIE - Revista Electrónica de Investigación Educativa*, XIV (3), 53-67.

Pfeffer, J. (1993). *El poder en las organizaciones*. Madrid: McGraw Hill.

Ramírez Cardona, C. (2009). *Fundamentos de Administración* (Tercera ed.). (A. Gutiérrez, Ed.) Bogotá, Colombia: Ecoe Ediciones.

Resolución 04 *Por la cual se aprueba y se sanciona el nuevo estatuto de la Universidad Nacional de Pilar* (04 de 01 de 2014).

Rodríguez, A. (1992). Poder y políticas en las organizaciones. *Psicología Política*, 99-115.

Rodríguez Ponce, E., Pedraja Rejas, L., & Rodríguez Ponce, J. (2009). La implementación del proceso de toma de decisiones estratégicas en las universidades. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, 397-406.

Saldaña Rosas, A. (2008). La gestión como ideología en la Universidad Pública Mexicana. *Revista de Investigación Educativa* 6.

San Fabia Maroto, J. (1996). El Centro Escolar y la Comunidad Educativa: ¿Un juego de metáforas? *Revista de Educación* (309), 195-215.

San Martín de Fuentes, C. I. (1997). *El poder y el conflicto en las organizaciones*. Oviedo.

Sanabria R., M. (2007). De los conceptos de Administración, gobierno, gerencia, gestión y management: algunos elementos de corte epistemológico y

aportes a una mayor comprensión. *Revista de la Facultad de Administración*, 155-194.

Smucker, J. (1998). La culture de la organisation comme idéologie de gestion: une analyse critique. *Québécois de Recherche sur la Culture*, 39-68.

Toribio, D. E. (1999). *La Evaluación de la Estructura académica*. Monografía, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria - CONEAU, Buenos Aires.

Torres Valdivieso, S., & Mejía Villa, A. H. (2006). Una visión contemporánea del concepto de administración. Revisión del contexto colombiano. *Cuadernos de Administración*, 19 (32), 111-133.

UNESCO (1978). *Actas de la 20 Conferencia General*, Paris, 24 de octubre - 28 de noviembre de 1978.

Universia Paraguay. (2016). *Universidades: Universidad Nacional de Asunción*. Obtenido el 19 de agosto de 2016 de Universia Paraguay Web Site: <http://www.universia.com.py/universidades/universidad-nacional-asuncion/in/27013>

Universidad Nacional de Canindeyú (2016). *Reseña histórica*. Obtenido el 17 de 07 de 2017, de <http://www.unican.edu.py>  
<http://www.unican.edu.py/v8/index.php/la-universidad/resena-historica>

Universidad Nacional de Pilar. (2016). *Universidad Nacional de Pilar - Facultades*. (DTI) Obtenido el 18 de octubre de 2016 de web oficial: <http://unp.edu.py/category/info-facultades/>

Univerversitá di Bologna. (2016). *University*. Obtenido de 18 de octubre de 2016 de Univerversitá di Bologna - Alma Mater Studiorum: <http://www.unibo.it/en/university/who-we-are/our-history>

Válcarcel Esparza, C. D. (2011). *San Marcos, Universidad Decana de América.*

Lima: Biblioteca Digital Andina.

Valeriano Ortiz, L. F. (2008). La Administración como Ciencia, Técnica y Arte.

Gestión en el Tercer Milenio - *Rev. de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas UNMSM* , XI (22), 7-10.

Villalba Benítez, E. F. (2016). *Universidad: Autonomía y Persecución. Asunción:*

Universidad Nacional de Pilar.

Villanueva, E. (2014). La gestión Universitaria para el siglo XXI. *Programa*

*Universidad de Buenos Aires para el siglo XXI* (1-6). Buenos Aires: UBA.

Villar Borda, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista*

*Derecho del Estado* (20), 73-96.

Weber, M. (1944). *Economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva.*

México: Fondo de Cultura Económica.

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES**

**Formulario de autorización para la publicación de Tesis**

1. **Identificación del material bibliográfico**  Tesis Doctoral  Tesis Magíster

2. **Identificación del documento / autor**

**Programa de posgrado**

Doctorado en Administración

**Área de conocimiento**

Ciencias Sociales - Administración

**Identificación Institucional**

**Título**

Relación entre las áreas administrativas y académicas en la gestión de las universidades públicas paraguayas.

**Autor**

Ever Federico Villalba Benítez

**Tipo y Nº de documento**

C.I. 2.349.059

**Director**

Eduardo Rubén Scarano

**Tipo y Nº de documento**

\_\_\_\_\_

**Nº de páginas**

\_\_\_\_\_

**Fecha de defensa:**     /     /    

**Fecha de entrega del archivo:**     /     /    

3. **Información de acceso al documento**

**Autorizo Publicación**<sup>11</sup>

SI  NO

**Puede ser liberado para publicación**<sup>12</sup>  Total  Parcial  Después de un año

**En caso de publicación parcial, señale las restricciones:**

<sup>11</sup> En caso de autorizar la publicación puede optar que la misma sea parcial o total después de un año a partir de la fecha de defensa.

<sup>12</sup> Aplicable a compromisos de índole institucional, acuerdos con terceros, etc.; esta especificación podrá ser mantenida durante un año a partir de la fecha de defensa.-

- Sumario
- Capítulos. Especifique:
- Bibliografía.
- Otras restricciones:

En calidad de titular de los derechos de autor de la mencionada publicación, **autorizo** a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones, **a publicar, sin resarcimiento de derechos de autor**, conforme a las condiciones arriba indicadas, en medio electrónico, en la red mundial de computadoras, en la biblioteca y en la Revista Científica Visión de Futuro de la Facultad de Ciencias Económicas y sitios en las que ésta última haya otorgado licencias, para fines de lecturas, impresión y/o descarga por Internet, **a título de divulgación de la producción científica generada por la Universidad**, a partir de la fecha.-

Se deslindará a la Facultad de Ciencias Económicas y a la Universidad Nacional de Misiones de toda responsabilidad legal que surgiera por reclamos de terceros que invoquen la autoría de la obra de tesis cuya publicación se efectúe.-

Además se le informa que Ud puede registrar su trabajo de investigación en el Registro de la Propiedad Intelectual, no siendo responsable la Universidad Nacional de Misiones y/o Facultad de Ciencias Económicas por la pérdida de los derechos de autor por falta de realización del trámite ante la autoridad pertinente.-

Asimismo, notificamos que para obtener el título de “Patente de Invención” es necesario presentar la solicitud de patente dentro del año de la publicación o divulgación. (art. 5 Ley 24.481).-

\_\_\_\_\_  
Firma del Autor

\_\_\_\_\_  
Firma del Director de Tesis

\_\_\_\_\_  
Lugar

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
Fecha



## 11. ANEXOS

### 11.1. Modelo de proceso de validación de instrumento de medición

Documentos a presentar para la validación

- 1- Carta de presentación
- 2- Matriz de consistencia
- 3- El Instrumento de medición
- 4- La(s) ficha(s) de validación

#### 11.1.1. Modelo de carta de presentación

Pilar, 28 de enero de 2017

Doctor

.....

S/D

Por la presente, tengo el agrado de dirigirme a Usted a los efectos de poner en su conocimiento que durante el periodo 2013 - 2015 he cursado el Doctorado en Administración en la Universidad Nacional de Misiones (Argentina) y para el cual me encuentro desarrollando la Tesis titulada Relación entre las áreas administrativas y académicas en la gestión de las universidades públicas paraguayas.

Conocedor de su trayectoria profesional y estrecha vinculación en el campo de la investigación en la que trabajo, le solicito su valiosa colaboración para la consideración de un JUICIO DE EXPERTO para la validación del instrumento de recolección de datos del presente estudio.

Agradeciéndole por anticipado su gentil colaboración, me despido saludándolo con mi más distinguida consideración y estima.

Ever Federico Villalba

Magíster en Gestión de Empresas

#### 11.1.2. El Instrumento de medición (el formulario)

Buenos días/tardes. Esta es una investigación que se realiza en el marco del doctorado en Administración en la Universidad Nacional de Misiones, República Argentina. Las

*Ever F. Villalba Benítez*

preguntas que les realizaré serán usadas únicamente con fines académicos y confidenciales. La entrevista tendría una duración aproximada de 40 minutos. Muchas gracias por su colaboración.

Nacional a la que pertenece: \_\_\_\_\_ Área: \_\_\_\_\_

Cargo o estamento: \_\_\_\_\_ Antigüedad: \_\_\_\_\_

### **Modelo de organización:**

- 1- ¿De qué forma está organizada la universidad? Palabras claves: - departamentos – facultades – Institutos.
- 2- ¿Está conforme con la forma de organización de la universidad?, Podría describir las ventajas y desventajas?
- 3- ¿Cómo se eligen las autoridades? Voto directo, indirecto, asamblea, etc.
- 4- ¿Cómo se logra la coordinación entre los diferentes estamentos? Palabras claves: Directivo, académicos, administrativos, estudiantes.
- 5- ¿Cuenta con organigrama, manuales de funciones y de procedimientos?
- 6- El presupuesto de la universidad y/o facultad está estructurado por áreas, direcciones o secretarías?

### **Poder**

- 1- ¿Qué estamentos tienen mayor influencia en la toma de decisiones?
- 2- A su parecer, en la relación de poder ¿existe un equilibrio razonable en la toma de decisión entre las áreas académicas o administrativas? ¿En qué se sustenta su apreciación?
- 3- ¿Qué tipo de poder es el que predomina en la universidad? (informal / formal) cuando se manifiesta el informal?
- 4- ¿Qué tipo de relación observa entre las áreas académicas y administrativas? Palabras clave: Subordinación, colaborativa, divorcio, competencia
- 5- ¿Cree que el tipo de relación afecta la eficacia de la institución en el cumplimiento de los fines? ¿Porque?

- 6- ¿Usted cree que existe una tensión en la relación entre el área administrativa y académica?
- 7- ¿Qué influencia tiene usted en la toma de decisiones acerca de la incorporación o promoción del personal?
- \_\_\_Total      \_\_\_alta      \_\_\_media      \_\_\_baja      \_\_\_ausente.

### **Participación en las decisiones presupuestarias**

- 1- ¿De qué forma se construye anualmente el presupuesto? (¿facultades, académicos, administrativos?)
- 2- ¿Los procesos de planificación estratégica y planificación anual como se realizan?

Con participación activa de todos los estamentos

Fundamentalmente guiado por el ámbito académico

Fundamentalmente desarrollado por el ámbito administrativo

Otras.

- 3- ¿Cuál es el procedimiento de aprobación de viáticos?, ¿Podría describirnos?, está escrito? ¿En qué momento reciben sus viáticos?
- 4- ¿Todas las solicitudes son aprobadas?, ¿A qué área corresponden las solicitudes rechazadas?
- 5- ¿Cuáles son los criterios para el pago de bonificaciones y gratificaciones del área académica y administrativa? ¿Qué porcentaje? Copia de resolución. ¿Todos cobran?
- 6- ¿Cuáles son los criterios para la asignación presupuestaria en las distintas áreas Investigación, Extensión, Formación Profesional, Administrativo?

### **Modelos de gestión**

- 1- ¿Cómo está organizada la universidad de acuerdo a la Ley 1535? Palabras claves:(Centralizada, descentralizada, mixta, etc.).
- 2- ¿Qué modelo de gestión es la que se visualiza en la universidad en cuanto al manejo de recursos y la gestión académica? ¿Porque adoptaron ese modelo?

Centralización administrativa y académica

Centralización administrativa y descentralización académica

Descentralización administrativa y académica

3- ¿Si tuviera que calificar el modelo administrativo en la universidad como lo haría?

\_\_\_Burocrático \_\_\_Gerencial \_\_\_Eficiente \_\_\_Ineficiente

4- ¿Qué nivel de correspondencia existe entre el presupuesto y la planificación?

\_\_\_Total \_\_\_alta \_\_\_media \_\_\_baja \_\_\_ausente.

5- ¿Incorpora la planificación estratégica como herramienta de gestión?

### **Formación de los gestores del área**

1- ¿Cuál es su grado de formación?

2- ¿Realizó alguna capacitación, especialización en los últimos años sobre gestión universitaria?

3- ¿Qué otro tipo de capacitación realizó en los últimos años?

### **Rol en la gestión**

1- ¿En qué grado cree que la participación del ámbito académico logra influir en las decisiones relativas a la definición del presupuesto o su ejecución?

\_\_\_Total \_\_\_alta \_\_\_media \_\_\_baja \_\_\_ausente

2- ¿Qué nivel de conocimiento cree que tienen los directivos del área académica acerca de la ejecución presupuestaria y los procesos de adquisición?

\_\_\_Total \_\_\_alta \_\_\_media \_\_\_baja \_\_\_ausente

### **Apoyo a la gestión**

1- ¿Los del área administrativa, suelen participar de los eventos académicos?  
¿Los últimos? ¿Porque No?

2- ¿Existen cuestionamientos acerca de la falta de colaboración del ámbito administrativo en los eventos académicos?

- 3- ¿Los del área administrativa participan activamente con los encargados de proyectos a fin de obtener recursos provenientes de otros fondos? (ejemplo CONACYT, BID, otros)
- 4- ¿Qué nivel de conocimiento cree que posee acerca de los objetivos y metas académicos institucionales?  
\_\_Total            \_\_alta            \_\_media            \_\_baja            \_\_ausente.
- 5- Cantidad de funcionarios y unidades a su cargo.

**Nuevo modelo**

- 1- ¿Cuál sería la forma de organización ideal según usted?
- 2- ¿Qué peso tiene cada estamento en cada elección?
- 3- ¿Cómo cree que se podría mejorar la colaboración entre el área administrativa y académica?
- 4- ¿Cuál es la interacción que tiene la universidad con la comunidad?
- 5- ¿En función a que criterio debería organizarse las universidades Públicas? (presupuesto, estudiantes, docentes).

### 11.1.3. Calificación de los criterios

NOTA: PARA CADA CRITERIO CONSIDERE LA ESCALA DEL 1 AL 5 DONDE:

1- MUY POCO	2- POCO	3- REGULAR	4- ACEPTABLE	5- MUY ACEPTABLE
-------------	---------	------------	--------------	------------------

CRITERIO DE VALIDEZ	PUNTUACIÓN					ARGUMENTO	OBSERVACIONES Y/O SUGERENCIAS
	1	2	3	4	5		
Validez de contenido							
Validez de criterio metodológico							
Validez de intención / objetividad de medición y observación							
Presentación y formalidad del instrumento							
<b>TOTAL PARCIAL</b>							
<b>TOTAL</b>							

#### PUNTUACIÓN

Del 4 al 11. No válido. Reformular \_\_\_\_\_

Del 12 al 14. No válido. Modificar \_\_\_\_\_

Del 15 al 17. Válido. Mejorar \_\_\_\_\_

Del 18 al 20. Válido. Aplicar \_\_\_\_\_

Comentarios:

Nombre y Apellido del experto: .....

Grado académico: \_\_\_\_\_

Firma: \_\_\_\_\_

## 11.2. Respuesta de expertos

### 11.2.1. Experto 1

Doctora Soledad Oregioni

NOTA: PARA CADA CRITERIO CONSIDERE LA ESCALA DEL 1 AL 5 DONDE:

1- MUY POCO	2- POCO	3- REGULAR	4- ACEPTABLE	5- MUY ACEPTABLE
-------------	---------	------------	--------------	------------------

CRITERIO DE VALIDEZ	PUNTUACIÓN					ARGUMENTO	OBSERVACIONES Y/O SUGERENCIAS
	1	2	3	4	5		
Validez de contenido					x		
Validez de criterio metodológico					x		
Validez de intención / objetividad de medición y observación					x		
Presentación y formalidad del instrumento					x		
<b>TOTAL PARCIAL</b>							
<b>TOTAL</b>							

**PUNTUACIÓN**

Del 4 al 11. No válido. Reformular \_\_\_\_\_

Del 12 al 14. No válido. Modificar \_\_\_\_\_

Del 15 al 17. Válido. Mejorar \_\_\_\_\_

Del 18 al 20. Válido. Aplicar \_\_\_\_\_ x \_\_\_\_\_

Comentarios:

Nombre y Apellido del experto: Soledad Oregioni

Grado Académico: Doctora

Firma: \_\_\_\_\_



**11.2.2. Experto 2**

Doctor Manuel Silvero

NOTA: PARA CADA CRITERIO CONSIDERE LA ESCALA DEL 1 AL 5 DONDE:

1- MUY POCO	2- POCO	3- REGULAR	4- ACEPTABLE	5- MUY ACEPTABLE
-------------	---------	------------	--------------	------------------

CRITERIO DE VALIDEZ	PUNTUACIÓN					ARGUMENTO	OBSERVACIONES Y/O SUGERENCIAS
	1	2	3	4	5		
Validez de contenido				x			
Validez de criterio metodológico					x		
Validez de intención / objetividad de medición y observación					x		
Presentación y formalidad del instrumento					x		
<b>TOTAL PARCIAL</b>	19						
<b>TOTAL</b>	19						

**PUNTUACIÓN**

Del 4 al 11. No válido. Reformular \_\_\_\_\_

Del 12 al 14. No válido. Modificar \_\_\_\_\_

Del 15 al 17. Válido. Mejorar \_\_\_\_\_

Del 18 al 20. Válido. Aplicar \_\_\_\_\_ x \_\_\_\_\_

Comentarios:

Nombre y Apellido del experto: José Manuel Silvero A.

Grado Académico: Doctor



**11.2.3. Experto 3**

Doctor Francisco Giménez

**NOTA: PARA CADA CRITERIO CONSIDERE LA ESCALA DEL 1 AL 5 DONDE:**

1- MUY POCO	2- POCO	3- REGULAR	4- ACEPTABLE	5- MUY ACEPTABLE
-------------	---------	------------	--------------	------------------

CRITERIO DE VALIDEZ	PUNTUACIÓN					ARGUMENTO	OBSERVACIONES Y/O SUGERENCIAS
	1	2	3	4	5		
Validez de contenido					x		
Validez de criterio metodológico					x		
Validez de intención / objetividad de medición y observación					x		
Presentación y formalidad del instrumento					x		
<b>TOTAL PARCIAL</b>							
<b>TOTAL</b>							

**PUNTUACIÓN**

Del 4 al 11. No válido. Reformular \_\_\_\_\_

Del 12 al 14. No válido. Modificar \_\_\_\_\_

Del 15 al 17. Válido. Mejorar \_\_\_\_\_

Del 18 al 20. Válido. Aplicar \_\_\_\_\_

Comentarios:

Nombre y Apellido del experto: **Francisco Giménez**

Grado Académico: **Doctor**



ISBN: 978-99967-0-965-4



9 789996 709654