Ever F. Villalba Benítez es Doctor en Administración por la Universidad Nacional de Misiones (UNaM), República Argentina.

Máster en Gestión de Empresas por la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Asunción (FACEYE – UAA), Paraguay.

Licenciado en Ciencias Contables por la Facultad de Ciencias Contables, Administrativas y Económicas de la Universidad Nacional de Pilar (FCAyE – UNP), del Departamento Ñeembucú, República del Paraguay.

Miembro del Consejo Directivo, Representante Estudiantil (1999/2000) y Representante Docente (2003/2005) en la Facultad de Ciencias Contables, Administrativas y Económicas (FCAyE – UNP).

Decano e Investigador de la Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes de la Universidad Nacional de Pilar (FCTyA – UNP).

Docente categoría Adjunto de la Facultad de Ciencias Contables, Administrativas y Económicas de la Universidad Nacional de Pilar (FCAyE – UNP).

Docente de postgrado en universidades públicas y privadas.

Investiga y publica trabajos sobre gestión de la Educación Superior y emprendedurismo.

MUPOS

Villalba Benítez, E.;
Modelo Universitario para Otro Siglo (MUPOS)/ 1° ed.,
Paraguay, 2022, 17x24 cm., p. 150.
ISBN: 978-99925-3-736-7
1. Gestión 2. Modelo de Gestión 3. Estructura organizacional

Autor: Ever F. Villalba Benítez
© Ever Villalba Benítez /2022
Correo electrónico: evervill@gmail.com
Diseño de tapa y diagramación: Liza Jara
Edición: Mónica P. Da Luz / Francisco Giménez
Primera Edición. Paraguay. Año 2022
ISBN: 978-99925-3-736-7
Se terminó de imprimir en AGR S.A. en junio de 2022

Todos los derechos reservados.
Hecho el depósito que marca la Ley N° 1.328/98

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 el 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 mi carrera profesional, este libro es el resultado de 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, Marcelo Federico y Ever Mauricio,** mis hijos, quienes soportan mi ausencia.

A **Mirtha Elizabeth,** mi compañera de vida, por comprenderme y acompañarme siempre.

A **Víctor Ríos, Juan Martens, Roque Orrego, Marita Campias,** hermanos que me dio la vida, quienes me apoyan para enfrentar los desafíos que se presentan

A **Tania Riveros, Ricardo Veloso, Rolando Ortega, Adolfo Villasboa, Estela Ríos, Diosnel Aguilera y mis compañeros/as de la UNP,** mis amigos, por apoyarme para cumplir mis objetivos.

INDICE

1. PRÓLOGO 13

2. INTRODUCCIÓN 19

3. ACERCA DE LA TESIS 23
EL PORQUÉ DE LA TESIS. 24
PREGUNTA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS. 26

4. LA INVESTIGACIÓN 29
DISEÑO DE INVESTIGACIÓN. 30
FASES DEL TRABAJO EMPÍRICO. 31
VALIDACIÓN Y AJUSTE DEL CUESTIONARIO 33
TÉCNICA DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN 33
MATRIZ DE CONSISTENCIA DE LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA 34

5. MARCO HISTÓRICO DE LAS UNIVERSIDADES 37
LA UNIVERSIDAD EN AMÉRICA 38
FUNCIONES SUSTANTIVAS DE LA UNIVERSIDAD 40
LA UNIVERSIDAD EN PARAGUAY 42

6. MARCO NORMATIVO DE LAS UNIVERSIDADES PARAGUAYAS 45

7. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PARAGUAYAS 51
EL DESAFÍO DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA 52
LA BUROCRACIA EN LA GESTIÓN, ¿ALIADA O CONDICIONANTE? 52

8. TEORÍAS DEL PODER EN LA GESTIÓN 55
EL CONCEPTO DE PODER EN MAX WEBER 55
EL CONCEPTO DE PODER EN MICHEL FOUCAULT 56
EL PODER EN LAS ORGANIZACIONES 57
EL PODER FORMAL Y EL PODER INFORMAL 58
LAS BASES SOBRE LAS QUE SE SUSTENTA EL PODER 59

EL PODER ASCENDENTE 59
EL PODER DESCENDENTE 59
REACCIONES ANTE EL PODER 60
RELACIONES DE PODER EN LA ORGANIZACIÓN 60
TENSIÓN EN LAS ORGANIZACIONES 61

9. PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS DEL CONFLICTO 63
LA VISIÓN TECNOCRÁTICA-POSITIVISTA DEL CONFLICTO 63
LA VISIÓN HERMENÉUTICO-INTERPRETATIVA DEL CONFLICTO 63
EL CONFLICTO EN LA PERSPECTIVA CRÍTICA 64

10. ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES Y FORMAS DE ORGANIZACIÓN ..65
ORGANIZACIÓN FORMAL 65
ORGANIZACIÓN INFORMAL 65
TIPOS DE ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES 66
MODELOS DE ORGANIZACIÓN SEGÚN MINTZBERG 67
MECANISMOS COORDINADORES 67
SECTORES DE LA ORGANIZACIÓN 68
CONFIGURACIONES ESTRUCTURALES BÁSICAS 68

11. MODELOS DE GESTIÓN Y GOBERNANZA 71
MODELO DE GESTIÓN CENTRALIZADA 71
MODELO DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA 71
IDEOLOGÍAS EN LOS MODELOS DE GESTIÓN 72
MODELO AUTORITARIO 72
MODELO PARTICIPATIVO 73
MODELO EMPRESARIAL DE GESTIÓN 73
MODELO DE GESTIÓN DEMAGÓGICO/AMORFA 73
MODELO CONFLICTUAL/FEUDAL 74
MODELOS DE GOBIERNO Y GOBERNANZA UNIVERSITARIOS 74

12. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA 79

13. ACERCA DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN 81
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN (UNA) 81
FORMAS Y ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN DE LA UNA 81
MODELOS DE GESTIÓN UNA 82
RELACIONES DE PODER UNA 83
CONFLICTO ENTRE LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS Y ACADÉMICAS UNA 83
UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR (UNP) 84
FORMAS Y ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN UNP 85
MODELO DE GESTIÓN UNP 86
RELACIONES DE PODER UNP 87
CONFLICTO ENTRE LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS Y ACADÉMICAS UNP 88
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CANINDEYÚ (UNICAN) 89
MODELO DE GESTIÓN UNICAN 90
RELACIONES DE PODER UNICAN 91
CONFLICTO ENTRE LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS Y ACADÉMICAS UNICAN 93

14. OBSERVACIÓN: AFECTACIÓN EMOCIONAL EN LAS ESTRUCTURAS UNIVERSITARIAS 95

15. ACERCA DE LA REVISIÓN DOCUMENTAL Y DE ESTATUTOS 97
REVISIÓN DOCUMENTAL DE REMUNERACIONES 110
ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO 113

16. MODELO UNIVERSITARIO PARA OTRO SIGLO (MUPOS) 115
EL MUPOS 115
LA ESTRATEGIA 122
LA ESTRUCTURA 125
ESTAMENTOS DE LA UNIVERSIDAD 127
LAS RELACIONES DE PODER EN EL MUPOS 129
LA DIVISIÓN DE PODERES 131

LA ESTRUCTURA UNIVERSITARIA EN EL MUPOS 132
LA EJECUCIÓN 134
LA CULTURA 135

17. CONCLUSIONES 139

18. BIBLIOGRAFÍA.....141

INDICE DE TABLAS

TABLA 1 FACULTADES SELECCIONADAS DURANTE LA INVESTIGACIÓN 32

TABLA 2 ENTREVISTADOS POR UNIVERSIDADES 32

TABLA 3 DECLARACIÓN SOBRE LA NATURALEZA DE LAS UNIVERSIDADES 98

TABLA 4 DECLARACIÓN ESTATUTARIA SOBRE EL CARÁCTER DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR 99

TABLA 5 POSICIÓN DE LAS UNIVERSIDADES CON RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA 100

TABLA 6 CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA EN LAS UNIVERSIDADES 100

TABLA 7 CONTENIDO DE LA AUTARQUÍA EN LAS UNIVERSIDADES 101

TABLA 8 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS UNIVERSIDADES 101

TABLA 9 DE LOS ESTAMENTOS UNIVERSITARIOS 102

TABLA 10 AUTORIDADES QUE CONFORMAN EL GOBIERNO UNIVERSITARIO 102

TABLA 11 COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO EN LAS UNIVERSIDADES 103

TABLA 12 FORMAS DE ELECCIÓN DE AUTORIDADES DE LAS UNIVERSIDADES 104

TABLA 13 ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL RECTOR 105

TABLA 14 FUNCIONES DE LOS VICERRECTORES DE LAS UNIVERSIDADES 106

TABLA 15 ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS DIRECTIVOS DE LAS FACULTADES 107

TABLA 16 ATRIBUCIONES Y DEBERES DE LOS DECANATOS 108

TABLA 17 FUNCIONES DE LOS VICEDECANOS 109

TABLA 18 COMPARATIVO DE REMUNERACIONES 111

TABLA 19 COMPARATIVO DE REMUNERACIONES EN FACULTADES DE LA UNA 111

TABLA 20 COMPARATIVO DE REMUNERACIONES EN FACULTADES DE LA UNP 112

TABLA 21 COMPARATIVO DE REMUNERACIONES EN FACULTADES DE LA UNICAN 113

TABLA 22 COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES 113

1. Prólogo

Modelo universitario para otro siglo

Ever Villalba Benítez

Nunca antes la humanidad había alcanzado una dependencia tan grande de las tecnologías, a tal punto que hoy nos parece imposible siquiera intentar imaginar cómo podríamos adaptarnos a vivir en las condiciones de simplicidad en que vivieron nuestros antepasados hace apenas un siglo. Tampoco nunca antes los cambios habían sido tan disruptivos e invasivos, pero al mismo tiempo, vale aclararlo, nunca habíamos tenido al alcance de la mano tantas soluciones para las innúmeras necesidades humanas postergadas. Sin embargo, la pobreza, la desigualdad, el racismo, la discriminación, la violencia y muchas otras calamidades siguen vigentes, cada vez más solidificadas en nuestras estructuras sociales. Descubrimos con pesar que el conocimiento por sí solo no alcanza para consumar el sueño iluminista de refundar la idea de humanidad a la luz, valga la redundancia, de una razón que esté al servicio de la emancipación del ser humano, y no de las posiciones dominantes de estados, empresas e individuos. Necesitamos dotar a la tan preciada razón de un sentido solidario, privilegiando la empatía por sobre el egoísmo, anteponiendo la cooperación a la competencia. El panorama que se nos presenta es profundamente desafiante. Al tiempo que podríamos usar todo lo que hemos desarrollado para atender a nuestras necesidades, lo cual nos llena de esperanzas, vemos con sorpresa que las sociedades, y en particular las naciones, avanzan hacia la profundización de los problemas que caracterizan este presente, y esto nos genera una enorme angustia. Algunos, con cierta razón, se entusiasman y justifican con el hecho constatable de que los indicadores de calidad de vida globales y regionales mejoran, pero aun así la brecha entre quienes viven en condiciones dignas y quienes viven sumidos en la pobreza sigue creciendo, el medio ambiente sigue degradándose, y la violencia, amparada en el soporte tecnológico, sigue siendo la manera más elegida para resolver conflictos en todas las escalas.

Las universidades del mundo son sin duda parte de esta historia que entrelaza esperanza y desasosiego. En última instancia, como instituciones heredadas del medioevo y reconvertidas por la modernidad, han sido instrumentos indispensables en la consolidación de los valores que guían hoy muchos de nuestros comportamientos. La situación es particularmente especial en América Latina y el Caribe, pues es cla-

ro que aquí las innovaciones de la ciencia y la técnica solo llegan como mercancías que pagamos con nuestro trabajo y nuestros recursos naturales, promoviendo un extractivismo que se agota más y más a medida que el tiempo pasa, pero del cual no sabemos cómo librarnos. En casi cinco siglos de historia de nuestras universidades, hemos construido un poderoso sistema de instituciones de educación superior, algunas universitarias, otras no, que ha sabido atender, sobre todo, a la demanda educativa de nuestros pueblos. El profundo crecimiento experimentado desde la década de los noventa del siglo pasado a la fecha en el número de instituciones, docentes, trabajadores administrativos y técnicos y sobre todo de alumnos y de graduados, muestra cómo en nuestra región el acceso a la educación postsecundaria se ha vuelto una realidad. Si bien este entramado institucional ha conseguido promover la formación de millones de personas, no están aún satisfechas las condiciones de inclusión que alimenten la esperanza de atender a todos los sectores sociales por igual. Las universidades, sobre todo, siguen siendo, desde sus prácticas, instituciones organizadas para atender sobre todo las necesidades de los sectores más pudientes en términos económicos. Finalmente, la producción de conocimiento en todos los campos y la vinculación social no logran impactar en la calidad de vida de nuestros conciudadanos. La ciencia y la tecnología continúan atadas a las agendas que impone una desmedida sobrevalorización de la cooperación norte-sur, en la cual el norte financia su propia agenda de necesidades y nosotros nos limitamos a aportar nuestros recursos humano en forma subsidiaria, a cambio de un financiamiento que nuestros estados no brindan.

Las tres Conferencias Regionales de la UNESCO de Educación Superior para América Latina y el Caribe han sido contundentes al remarcar, con amplio consenso regional, que la educación superior en estas latitudes debe continuar siendo considerada un derecho humano universal, un bien social y estratégico y una responsabilidad de los estados. Sin embargo, más allá de lo declamado, es difícil transformar una realidad signada por sistemas nacionales y subnacionales desarticulados entre sí, de bajos presupuestos y sumidos en un eurocentrismo ingenuo que nos impide comprender cuán unido está nuestro destino. Mientras los países prósperos, con gran parte de sus desafíos sociales atendidos y sus sistemas de producción de conocimiento sólidamente integrados, exigen a través de organismos multilaterales que nuestros países periféricos a la educación superior un servicio transable, en nuestra región nos cuesta articularnos en respuesta oficial unificada a estas pretensiones mercantilistas. Se trata una vez más de la vieja disputa geoestratégica entre las naciones centrales que siempre nos tiene como rehenes y

que en este caso nos mira con codicia como potenciales consumidores globales de educación y conocimiento.

Frente a esta realidad, no queda otra solución que imaginarnos como una región hermanada, no sólo por un pasado colonial, esclavista y belicoso que nos abruma aún hoy, sino sobre todo por un futuro común, que bien puede ser un futuro de prosperidad, justicia y libertad. Esta tarea de soñar, diseñar y construir un futuro común, requiere que los universitarios y las universitarias de la región actuemos con la generosidad y la grandeza que el momento requiere. Debemos entrelazar nuestras instituciones, promover una nueva versión de la internacionalización, que, sin desconocer la escala global de los desafíos, haga de la cooperación sur-sur un motor de transformación, desde el territorio local hacia el mundo. Una internacionalización que dé sentido a la movilidad académica, estudiantil y de gestores, que promueva el abordaje de los problemas que nos aquejan, generando una agenda común de educación superior, ciencia y tecnología. Debemos también apostar a una mejora urgente en la calidad universitaria, pero no apenas copiando estándares, sino apostando una nueva idea de calidad que involucre también a la inclusión, la diversidad y la pertinencia social como valores insustituibles. Esta agenda por construir no puede ignorar la urgente necesidad de reformular modelos de desarrollo sostenibles que nos permitan promover una nueva concepción de buen vivir, que atienda los grandes conflictos interpersonales que fomentan la discriminación y el racismo, viles herederos del esclavismo europeo, que promueva los valores democráticos en nuestra región, despojándonos de pretensiones autoritarias, que garantice más y mejores derechos para nuestras sociedades, al tiempo que estimule un profundo sentido de responsabilidad ciudadana, y que nos guíe hacia una profunda transformación de nuestra matriz productiva, ganando en competitividad, para hacer del crecimiento económico una herramienta de mejora de nuestra calidad de vida.

Alguien podría pensar que estos temas deben debatirse en las agendas de los gobernantes y no en el universitario. Sin embargo, sabemos por experiencia que no hay un futuro posible de prosperidad, que no hay condiciones de generar un nuevo modelo de buen vivir si el conocimiento no es parte de la tarea. Es acá donde la reflexión aguda, autocrítica y generosa de los universitarios y universitarias, quienes lidiamos con el conocimiento, se torna indispensable e impostergable.

No es común en nuestras universidades que la universidad sea el centro de la agenda, y por ello, poder acceder a este libro del Dr. Ever Villalba Benítez, ha significado

para mí una bocanada de esperanza y originalidad. Son pocos, y por cierto muy valiosos, los antecedentes en esta línea que él nos invita a recorrer, pues abordar racionalmente las tensiones que surgen entre las acciones académicas y administrativas en nuestras universidades a la hora de atender las expectativas y necesidades de las sociedades, es una forma de aportar el logro de los objetivos superiores de nuestras casas de estudios. El Dr. Villalba Benítez analiza el caso particular de las universidades paraguayas, por cierto, uno de los sistemas más dinámicos y exitosos de la región, buscando entender las dificultades y limitaciones actuales para terminar proponiendo nada más y nada menos que un Modelo Universitario para Otro Siglo. ¡Justo lo que la región precisa! Este magnífico subproducto de su tesis doctoral en Ciencias de la Administración marca un camino que es necesario para cada región y subregión del continente. Pongamos todos nuestros esfuerzos para entender nuestras realidades para lograr promover los cambios fundamentales que nos lleven a ser esas instituciones que nuestras sociedades requieren en este momento de angustia. No es cierto que la incertidumbre sea un valor, y mucho menos una condición permanente. Esta visión catastrófica apenas alimenta las pretensiones egoístas de quienes lucran en medio de tanta confusión. Nuestra misión es usar la razón, el diálogo de saberes y la cooperación para ofrecer cada vez menos incertidumbre y más confianza a nuestros hermanas y hermanos de América Latina y el Caribe.

Leer este libro, claramente escrito y sólidamente fundamentado, nos brinda no solo valiosa información comparativa entre las tres instituciones que el Dr. Villalba escogió para su estudio, sino que nos abre la mente hacia las formas de usar el conocimiento que producimos para mejorarnos, supernos y hacer de las diferentes áreas de nuestro quehacer universitario verdaderos aliados y no ya sordos competidores. Su mirada, propia de las ciencias de la administración, nos marca la necesidad de imaginar a la gestión como un sector clave, tan importante como cualquier otro. Quienes hemos tendido el honor de dirigir instituciones del conocimiento, conocemos muy bien los enormes retos que la gestión cotidiana impone a los académicos y académicas. ¿Cómo podríamos promover los cambios que una dinámica social vertiginosa nos impone sin armonizar las tareas y expectativas académicas con los procesos administrativos que garanten el real funcionamiento institucional con la transparencia y la eficacia que la expectativa ciudadana demanda?

El aporte de este libro debe entusiasmarnos pues muestra cómo es posible, desde una tesis doctoral y con el impulso propio que nos da el ejercicio social y académicamente responsable de nuestro trabajo, imaginar ese modelo universitario qué

cada uno sueña en la intimidad a partir de sus propias experiencias y que es posible consensuar con otros modelos soñados con delicado cariño para atender a quienes, incluso desde sus precarias condiciones de vida, financian con sus aportes, este maravilloso desafío de transformar a América Latina y al Caribe en una región de paz, prosperidad y buen vivir.

Francisco Antonio Tamarit
Córdoba, Argentina, 28 de enero de 2022

Licenciado en Física y Doctor en Física. Profesor Titular de FAMAF (Universidad Nacional de Córdoba) e Investigador Principal del CONICET. Ex decano de FAMAF (UNC), ex Rector de la Universidad Nacional de Córdoba, ex Director del CONICET, Coordinador General de la Conferencia Regional de la UNESCO de Educación Superior para América Latina y el Caribe. Especialista en Inteligencia Artificial, Aprendizaje Automático, Ciencia de Datos y Sistemas Complejos.

2. Introducción

El Modelo Universitario para Otro Siglo (MUPOS), surgió como capítulo propositivo[1] de la Tesis "Relación entre las áreas administrativas y académicas en la gestión de las universidades públicas paraguayas", defendida en mayo de 2018 tras cursar el Doctorado en Administración en la Universidad Nacional de Misiones (UNaM) de la República Argentina.

El período en el que cursé esa etapa de formación fue durante los serios sucesos que pusieron en cuestionamiento la educación superior pública en Paraguay[2]; ya en la etapa de planteo e investigación de la Tesis y durante productivos intercambios con mi director, Eduardo Rubén Scarano[3], tomó forma la posibilidad de indagar y proponer nuevas alternativas de gestión que apuntaran a reducir la probada conflictividad entre los sectores académicos y administrativos, y que permita optimizar recursos, garantizar calidad de enseñanza y cumplir con los objetivos misionales de las instituciones universitarias.

Con una hipótesis que sugirió la existencia de tensiones en el relacionamiento diario entre las áreas administrativas y académicas; un marco referencial que buscaba compatibilizar lo académico con lo administrativo y la sociedad (Lemaitre, 2016) y los resultados de una investigación que comprendió modelos de gestión bien definidos y representativos de la educación superior universitaria paraguaya, esta propuesta de administración incorpora reformas estructurales y metodológicas que se adaptan a las particularidades de un nuevo siglo y a la interacción de las universidades en los procesos sociales.

1 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-Ruíz, 2013).

2 2015-2016 el movimiento denominado "Una no te calles" se inició con protestas estudiantiles en la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y se extendió en otras universidades del interior del País. La movilización estudiantil derivó en una profunda revisión de los sistemas administrativos y académicos, dando inicio al debate sobre la necesidad de modificar el modelo de gestión adoptado en base a la Reforma Universitaria de Córdoba, Argentina (1918).

3 Eduardo Rubén Scarano es doctor en Administración, forma parte del Centro de Investigaciones en Epistemología de las Ciencias Económicas (CIECE), en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

MUPOS

El trabajo desarrollado en el libro “Universidad, autonomía y persecución” (2016), me permitió acercarme a una comprensión global de las etapas que marcaron la evolución de la educación superior universitaria, desde la creación de las primeras universidades hasta su integración comunitaria como instancias de formación y desarrollo que, en Paraguay, se inició con la fundación de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) en 1889; así como en la determinación de sus funciones esenciales orientadas a la formación profesional, la investigación científica y la extensión.

El trabajo desarrollado en el libro “Universidad, autonomía y persecución” (2016), me permitió acercarme a una comprensión global de las etapas que marcaron la evolución de la educación superior universitaria, desde la creación de las primeras universidades hasta su integración comunitaria como instancias de formación y desarrollo que, en Paraguay, se inició con la fundación de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) en 1889; así como en la determinación de sus funciones esenciales orientadas a la formación profesional, la investigación científica y la extensión.

La interpretación de esos procesos, los conocimientos adquiridos durante la formación de grado, maestría y doctorado, junto con la información relevada durante la investigación de tesis y la experiencia de gestión durante todos estos años en diferentes roles y espacios dentro de la Universidad, aportaron para la concepción de un modelo de administración que atendiera la necesidad de reforma impulsada por su propio transcurrir y asumiera los desafíos de insertarse en un nuevo siglo, igualmente desafiante por sus diferencias y evolución permanente.

En líneas generales, el MUPOS se estructura en una división de poderes inspirada en los estados modernos; revaloriza el cogobierno universitario con modificaciones o eliminación de algunos estamentos que en la práctica introducen multiplicación de recursos y duplicación de gestión; promueve una cultura organizacional participativa con valores y normas democráticas y refuerza sus objetivos misionales, al garantizar el acceso a la formación superior mediante una conducción académica descentralizada con administración centralizada y participativa.

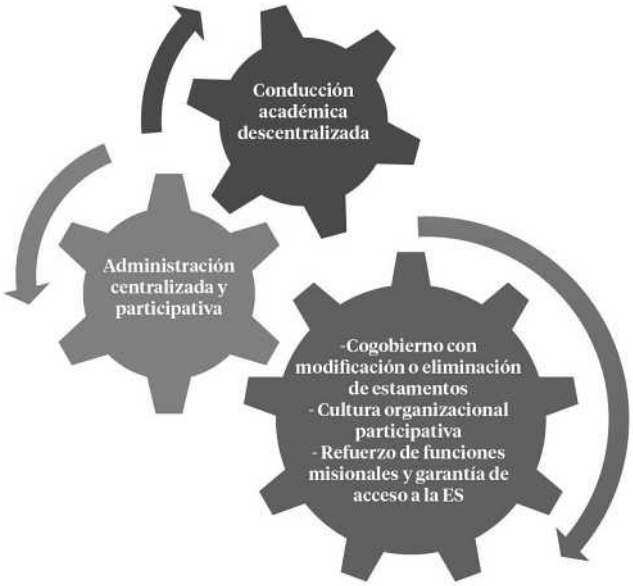
Si bien esta edición se sustenta en la tesis de referencia, consideré oportuno revisar la extensión de sus 240 páginas originales y ajustar con precisiones metodológicas y explicativas el desarrollo del MUPOS, sin desviar lo sustancial de los antecedentes y la investigación que fundamentaron su planificación.

Esta publicación cumple con el objetivo sucesivamente postergado por los permanentes desafíos que demanda transitar los primeros años de la Facultad de Ciencias Tecnologías y Artes de la Universidad Nacional de Pilar y otras inquietudes investigativas que restaron tiempo a la revisión y actualización que consideraba necesarias para esta edición.

De modo que concretar la publicación es una gran satisfacción por cumplir con un proceso pendiente y también un agradecimiento a la constante insistencia de rectores que en algún momento fueron parte de la investigación, a colegas, amigos y a la buena recepción que el MUPOS generó en todos los ámbitos en los que pude exponer.

Como complemento a la publicación impresa de este Modelo Universitario para Otro Siglo (MUPOS); el contenido de todos los procesos desarrollados durante la elaboración de la Tesis Doctoral se encuentra en formato digital en https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=282380 a disposición de quien estuviere interesado.

MUPOS: Modelo Universitario para otro siglo.



Principales conceptos del MUPOS desarrollado en el capítulo 14 de esta edición.

3.- Acerca de la Tesis

La investigación que sustentó el nuevo Modelo Universitario para otro siglo (MUPOS) 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, que es la Universidad Nacional de Asunción (UNA); la segunda, la Universidad Nacional de Pilar (UNP)[4], al mismo tiempo es la primera fundada fuera de la capital, en 1991, a 102 años después de la UNA, y la tercera institución analizada fue la universidad pública más novel, en el momento del desarrollo de esta investigación, creada en el año 2010, la Universidad Nacional de Canindeyú (UNICAN). A la fecha, Paraguay cuenta con diez universidades nacionales.

En la 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.

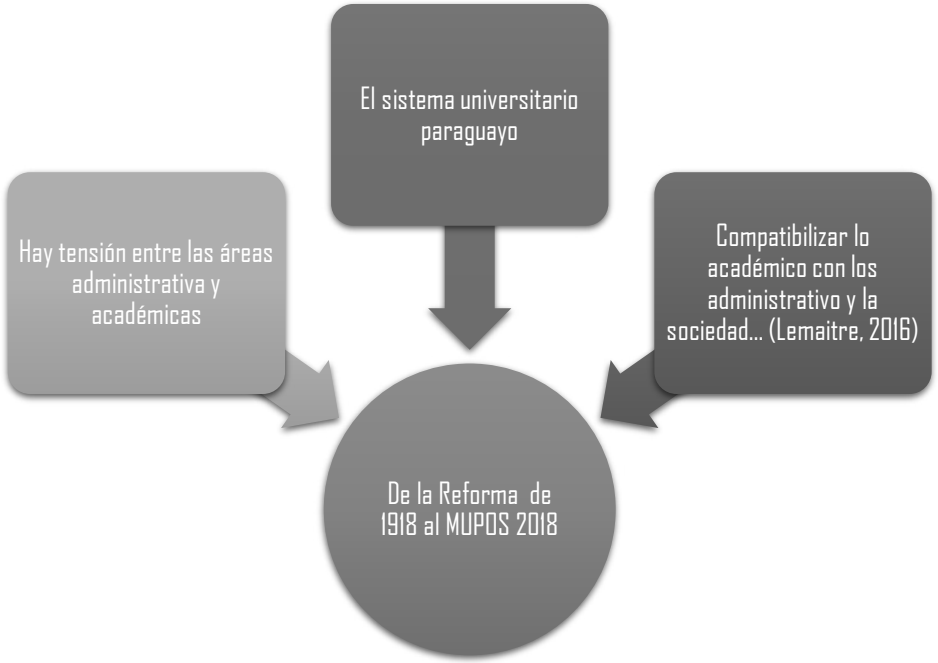
Para la recolección de datos se utilizaron como herramientas la entrevista en profundidad, la observación y el análisis documental. Las consultas a tomadores de decisión como rectores, administradores, directores académicos, docentes y estudiantes en cargos directivos totalizaron 35 entrevistas logradas. 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 con base en las categorías de análisis construidas 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 aborda 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, hizo 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

4 La Universidad Nacional de Pilar (UNP) surgió por iniciativa popular materializada en una Asamblea realizada el 14 de julio de 1991 pero obtuvo reconocimiento parlamentario mediante la Ley N°529 del 28 de diciembre de 1994. (Villalba Benítez, 2016).

define el rol que debe cumplir el área administrativa y académica en la gestión de la Universidad Pública Paraguaya.

El porqué de la tesis.



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.

En estas dos últimas décadas, uno de los temas centrales que refiere a la gestión universitaria, ha sido indagar como compatibilizar las acciones del área administrativa, el área académica y la sociedad (Lemaitre, 2016). Con este marco de referencia, la investigación se orientó hacia cuestiones internas de la organización, sobre las cuales el gestor universitario puede tener intervención directa, focalizándose en la relación entre el área administrativa y la académica.

Con esos parámetros, y en un contexto en el que la educación superior universitaria fue objeto de una alta exposición mediática, se formuló el interrogante ¿cómo mejorar la relación entre el área académica y el área administrativa en la gestión de

las universidades públicas paraguayas? Esta pregunta se desglosó en cuatro ejes de investigación, que, a su vez, plantearon otras interrogantes: ¿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?

El objetivo propuesto 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. Además se adoptó como hipótesis la existencia de una tensión entre el área académica y el área administrativa que gestionan las universidades públicas paraguayas, donde los administrativos pocas veces dan prioridad a los asuntos académicos, en coincidencia con lo sostenido por Lemaitre (2016).

En el diseño de la investigación se adoptó el enfoque metodológico cualitativo[5], 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 diagnóstica[6], de corte transversal[7], valiéndose de varias técnicas y procedimientos como la entrevista en profundidad[8], y el análisis documental[9]. En la segunda parte fue

5 El diseño adopta como enfoque de la investigación el cualitativo, recoge la percepción a partir de las experiencias y narrativas de entrevistados respecto a la gestión universitaria (fenómeno de estudio), para luego realizar interpretaciones (Fassio & Pascual, 2015), permitiendo un análisis de la realidad o los fenómenos sociales (Martínez, 2006; Hamui-Sutton & Varela-Ruíz, 2013), que de esta manera permite describir la relación entre las áreas administrativa y académica puntualizando las formas de organización y gestión de las universidades públicas estudiadas, (citado en Villalba Benítez, E. 2018).

6 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-Ruíz, 2013), (citado en Villalba Benítez, E. 2018).

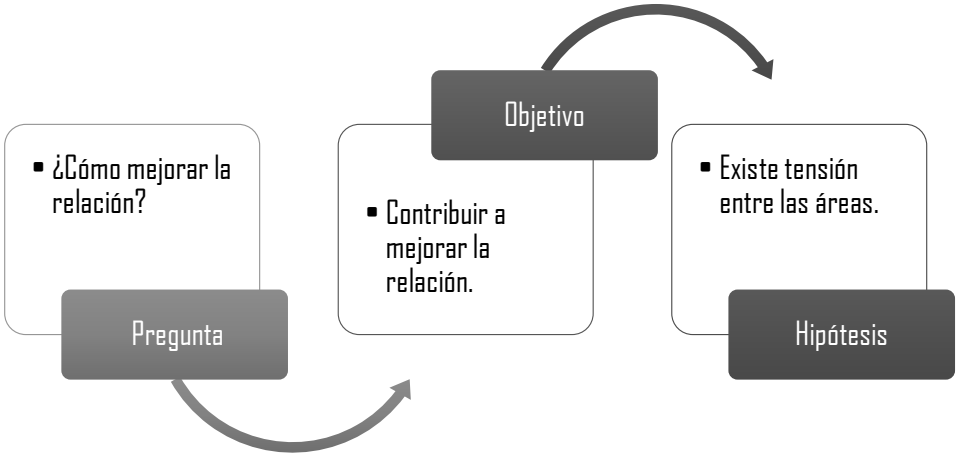
7 Es de corte transversal porque las informaciones recogidas corresponden a un momento determinado (Fassio & Pascual, 2015), la investigación se realiza entre junio de 2016 a junio de 2017, (citado en Villalba Benítez, E. 2018).

8 Como principales técnicas e instrumento de recolección de datos se recurre a la entrevista en profundidad, esta 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), (citado en Villalba Benítez, E. 2018).

9 La otra técnica es el análisis documental de las informaciones públicas disponibles en la página web institucional, documentos publicados en cumplimiento de la ley Nº 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), (citado en Villalba Benítez, E. 2018).

propositiva, donde a partir del dignóstico desarrolla la propuesta de un modelo de gestión para las universidades. La investigación se desarrolló en tres de las ocho universidades estatales y dentro de ellas fueron seleccionadas también tres facultades de acuerdo con los criterios que se describen en el primer párrafo de este apartado.

Pregunta, objetivos e hipótesis.



Los resultados de la indagación fueron presentados en tres subdivisiones, la primera con los hallazgos mediante las entrevistas en profundidad, detalladas por cada Universidad estudiada y clasificadas según las cuatro categorías de análisis utilizadas en esta investigación y 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 incluyó un recuento de los principales datos recogidos mediante la técnica de la observación no participativa[10] y, por último, la tercera subdivisión con 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 de Discusión y análisis se realizó una triangulación de los datos obtenidos mediante las tres técnicas de recolección citadas (entrevistas en profundidad,

10 La Observación No Participante "es aquella en la cual se recoge la información desde afuera, sin intervenir para nada en el grupo social, hecho o fenómeno investigado" (Díaz Sanjuan, L. 2011).

observación y análisis documental), atendiendo las cuatro categorías de análisis también anteriormente mencionadas.

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

La carencia de estudios sobre el tema abordado marcó el tiempo de desarrollo de esta investigación debido a la situación por la que atraviesa la educación superior en Paraguay y las particularidades de las tres universidades públicas seleccionadas para el relevamiento. No obstante, los resultados obtenidos fueron esclarecedores e indicadores de las debilidades de un sistema que está siendo confrontado y esta propuesta de gestión pretende ser un aporte que toma en cuenta la experiencia institucional de la educación superior universitaria, asume los desafíos que estos nuevos tiempos exigen y lleva a la práctica un nuevo modelo que se pone en consideración.

4. La Investigación

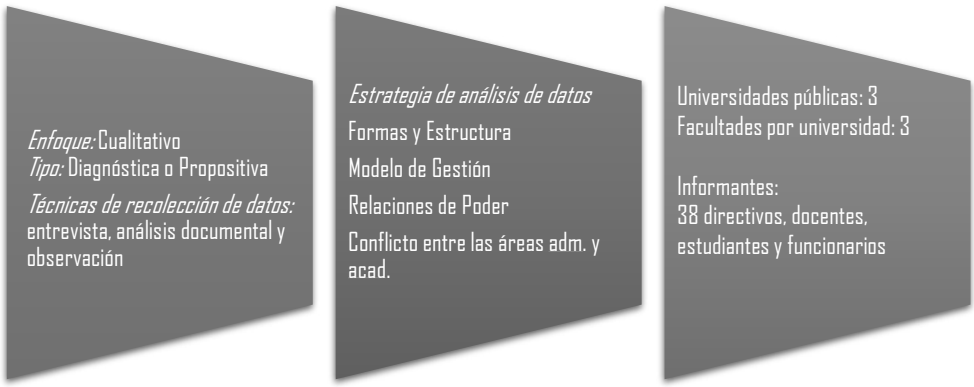
La investigación "Relación entre las áreas administrativas y académicas en la gestión de las universidades públicas paraguayas" buscó contribuir en mejorar la relación entre los sectores mencionados con la propuesta de un modelo de gestión; por lo que la investigación en un primer momento partió con un diseño diagnóstico descriptivo, valiéndose de varias técnicas y procedimientos con la finalidad de diagnosticar el problema de investigación, y en una segunda parte desarrolló la propuesta de un nuevo modelo de gestión como alternativa a la realidad relevada.

Con esta investigación se determinó el nivel de conflictividad que existe en la relación entre áreas administrativas y académicas, así como cuestiones relacionadas con la forma de organización y gestión de las universidades públicas y con lo observado en este trabajo se propuso un modelo de gestión que mejore la relación y la interacción entre las áreas mencionadas.

El enfoque para esta investigación fue el cualitativo, de esta manera se llegó a un informe descriptivo de la relación entre las áreas administrativa y académica, puntualizando las formas de organización y gestión de las universidades públicas estudiadas.

Como principales técnicas e instrumentos de recolección de datos se recurrió a la entrevista en profundidad, La otra técnica fue el análisis documental de las informaciones públicas disponibles en la página web institucional, documentos publicados en cumplimiento de la ley Nº 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).

Diseño de investigación.



En Paraguay, a la fecha existen diez universidades públicas, al momento de la investigación ocho, 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 en territorio nacional. Ellas 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. Cabe consignar que las tres instituciones poseen modelos de gestión que son representativos de las otras cinco universidades públicas paraguayas.

La sumatoria del presupuesto destinado a estas instituciones de educación superior universitarias representaban el 87,57% del total asignado a todas las universidades públicas. 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 Nº 5554 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° 1.

Una vez seleccionadas las universidades y las Facultades que forman parte de la investigación, se estableció contacto con referentes del área administrativa y de ges-

tión, así como del área académica de cada una de ellas. Estas reuniones fueron de carácter informativo y exploratorio en relación con el 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 2.

Fases del trabajo empírico.

El trabajo empírico se desarrolló en varias etapas, cuyas principales actividades y estrategias metodológicas se describieron de la siguiente manera:

Por un lado, la presentación del objetivo de la investigación a los rectores de las universidades, actividad que tuvo como objetivo hacer conocer a las autoridades 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, tarea que fue facilitada debido al relacionamiento que, desde la gestión como decano de una de las facultades de las universidades públicas, sostengo con las autoridades de las instituciones seleccionadas.

En otras 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 esta operación se expone en la siguiente tabla:

Tabla 1: Facultadas seleccionadas durante la investigación

Facultades			
Universidades	< Presupuesto	> Presupuesto	Sorteo
UNA	Ciencias Médicas	Odontología	Arquitectura, Diseño y Arte
UNP	Ciencias Jurídicas y Políticas	Ciencias Biomédicas	Ciencias Contables Administrativas 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 Facultadas 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 elaboró la siguiente tabla:

Tabla 2: Entrevistados por universidades

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	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.

Validación y ajuste del cuestionario

El cuestionario incluyó 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.

Para la validación y ajuste del cuestionario[11], en una primera etapa se recurrió a la pericia de tres expertos en la temática investigada, que contribuyeron con recomendaciones para ajustar las categorías de análisis, en una segunda parte se procedió a testear para identificar debilidades, puntos a ser mejorados y medir el tiempo promedio de duración para planificar el trabajo de campo. En esta etapa se realizaron cinco entrevistas en la Universidad Nacional de Pilar.

Técnica de obtención de la información

La técnica de recolección de la información utilizada en esta investigación fue 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 en relación con 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.

11 Los entrevistados fueron seleccionados aleatoriamente entre docentes y directivos con funciones y responsabilidades similares a aquellos determinados para la investigación. Las entrevistas se realizaron en las oficinas de cada una de las personas, antes de iniciar, se procedía a explicar de manera clara y sencilla los objetivos y alcances de la investigación, todos accedieron a colaborar voluntariamente; como resultado de este proceso se ajustó la pregunta relacionada con el área de formación y actualización de los administradores generales y de las Facultades. En todas las instancias de gestión de entrevistas se resaltó la finalidad y reserva de identidad de los encuestados. Los entrevistados demostraron predisposición a enumerar datos referidos al cargo, antigüedad, formación profesional y consintieron la grabación y tomas fotográficas para documentar el proceso. (Villalba Benítez, E. 2018).

Matriz de consistencia de la investigación cualitativa

Gestión en las universidades públicas paraguayas: relación entre el área administrativa y académica.				
Problema: ¿Cómo mejorar la relación entre el área académica y el área administrativa en la gestión de las universidades públicas paraguayas (UPP)? **Sistematización del problema:** ¿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 los fines?**	**Objetivo general:** Contribuir a mejorar la relación entre las áreas académicas y administrativas de las universidades públicas paraguayas con la propuesta de un modelo de gestión. **Objetivos específicos:** 1. Describir 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,	**Marco referencial:** 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 sí prima lo administrativo se pierde el sentido de la Institución; si el entorno o la sociedad definen sus funciones	**Hipótesis general:** 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. Categorías de análisis: 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	**Metodología** **Enfoque:** cualitativo **Tipo de investigación** Diagnóstica y Propositiva **Población:** Directivos, académicos y administrativos. **Muestra:** No aplica **Técnicas de recolección de datos:** Observación no participante Entrevistas en Profundidad. Semi estructurada (Patton 1985) Análisis documental

	4. Proponer un modelo de organización y gestión que favorecerá a las universidades públicas paraguayas para el cumplimiento de los fines.	pierde autonomía, pero si no atiende los problemas del entorno deja de ser pertinente (2016) Para Oliva (2009) en las organizaciones los modelos de gestión se encuentran en permanente revisión y construcción, pero en aquellas universidades con procesos democraticos, 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. 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).	Se considera un componente a constatar lo que expone Oliva (2009) en cuanto a que, normalmente las universidades cuentan con un modelo administrativo burocrático. 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 con la realidad de su entorno.	

Fuente: elaboración propia.

5. Marco histórico de las universidades

En su larga historia institucional, la universidad transitó procesos que modificaron su estructura como consecuencia del paso del tiempo y en respuesta a las necesidades de la sociedad, a la cual pertenece y debe satisfacer. Estos cambios no fueron solamente formales, como el caso de nombres o modelos de organización, sino también en cuestiones relacionadas con su naturaleza e incluso 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. No obstante, 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 transmisión 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 data 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 las más diversas y destacadas obras de la época.

Según Ferrer (citado en Villalba Benítez, 2016), otros autores afirman que 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).

La Universidad en América

Durante el proceso de colonización de América, Europa introdujo su cultura a las nuevas posesiones, incluyendo la universidad, que es parte e instrumento de ésta; 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 menciona 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. (Villalba Benítez, 2016).

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 superiores 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 1404 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 Válcarcel Esparza, 2011, p. 3)

Válcarcel 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 de América 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 Marañon (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.

Funciones sustantivas de la Universidad

El repaso de la historia de la educación superior también permite visualizar que en sus diferentes procesos resultaron determinantes, las tres funciones sustantivas de las universidades como lo son la formación académica, la investigación y la extensión universitaria (Fabre Batista, 2005).

Respecto a la formación académica, desde sus orígenes la universidad tuvo la función de la formación profesional, esta tarea era realizada desde la docencia (Villalba Benítez, 2016). Para Barrón Tirado, Rojas Moreno y Sandoval Montaño (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, el sistema económico y social vigente indujo a un replanteo de esa formación profesional puesto que las empresas necesitaban de mano de obra preparada para cumplir las exigencias de la creciente industria de la época. Esta adaptación significó que la evolución tecnológica fue modificando el tipo de contenido a ser enseñados (Villalba Benítez, 2016). Por tanto, uno de los grandes desafíos de la universidad en cuanto a la formación profesional es su adaptabilidad 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.

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 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 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) la investigación 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.

Finalmente, coincidimos en definir a la Extensión Universitaria como lo hizo la Segunda Conferencia Latinoamericana de Extensión Universitaria y Difusión Cultural realizada en 1972 en la Cuidad 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 universitarias, la realización de acciones de diversos géneros, caracterizadas por ubicarse fuera de las actividades académicas formales de las universidades, 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 como a las que están fuera de ellas.

De las tres funciones sustantivas de la universidad, la extensión universitaria es 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 – Argentina- da un viraje a 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 Sheiffield el primer Colegio de la Clase Obrera. Con este antecedente la Universidad de Cambrigde 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, 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 en 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).

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 en 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 (UNA).

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 firmado por el presidente Alfredo Stroessner (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 Consejo 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 ascensos 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 Uni-

versidad 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, bajo este requisito constitucional se han creado 54 universidades de las cuales 46 son privadas y solo ocho son públicas (ANEAES, 2017)[12].

Para contextualizar el sistema universitario paraguayo consideramos apuntar una breve descripción de las universidades públicas[13] y reseñar aspectos inherentes al marco normativo, a la regulación del funcionamiento administrativo y al marco institucional de las universidades públicas de Paraguay.

12 Datos correspondientes al momento de realización de la Tesis doctoral de referencia. Al momento de publicar este Modelo Universitario para Otro Siglo, Paraguay cuenta con 55 universidades, 9 de ellas públicas. A fines de 2018 se creó la Universidad Pública denominada Paraguay – Taiwán, cuya conformación generó controversias porque fue creada por el Parlamento, sin realizar los procesos establecidos en la Ley 4995 de Educación Superior que requiere dictamen previo del CONES Y LA ANEAES.

13 La reseña de universidades públicas de Paraguay fue extraída del informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria del Ministerio de Hacienda del 2016.

6. Marco normativo de las universidades paraguayas

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 en el 79, preceptúa como su finalidad la investigación científica y/o tecnológica. La Constitución en este aspecto reconoce 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 promulgaron un conjunto de instrumentos legales como leyes, decretos y resoluciones, que afectaron 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 artículo 79 de la Constitución Nacional.

Para el ordenamiento de las instituciones del tercer nivel del Sistema Educativo Nacional se promulgó en agosto del 2013, la Ley N°4495 "De Educación Superior", teniendo por objeto según el artículo 1:

"Regular la Educación Superior como parte del Sistema Educativo Nacional, definir los tipos de instituciones que la integran, establecer sus normativas y mecanismos que aseguren la calidad y la pertinencia de los servicios que prestan las instituciones que la conforman, incluyendo 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. Buscando 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 trasferencia 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 Nº 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 (ANEAES), inter-

venir universidades e institutos superiores, y clausurar filiales y carreras de estas, así como coordinar con el Ministerio de Educación y Ciencias 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 superiores 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, establece 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.

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 una gran flexibilidad para que se pueda organizar la estructura administrativa acorde con las necesidades de la institución de acuerdo con unos 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 aca-

démicas. Éstos últimos, solicitan mayor atención basados en la autonomía que les 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 cumplimento de sus objetivos institucionales, según se establece en el artículo 3 de la Ley 1535, 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 debemos mencionar que 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 Titulo 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 fecha 30 de marzo de 2000. Debiendo las mismas estar compuestas por las dependencias de Informática, Recursos Humanos, Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Adquisición de Bienes.

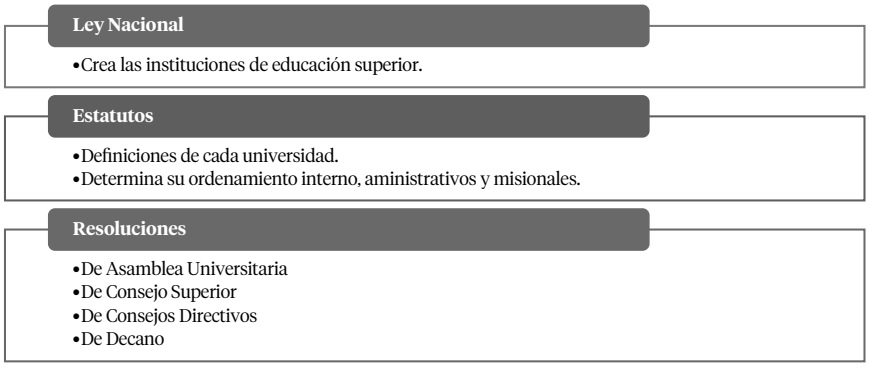
7. Marco institucional de las universidades públicas paraguayas

A fin de visualizar el conjunto de reglamentaciones que expresan y determinan el funcionamiento de las organizaciones, se describe el marco institucional del cual, a partir del ordenamiento jurídico precedente, se desprenden varias disposiciones que regulan el funcionamiento de las Universidades Públicas Paraguayas (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.

Ilustración 1: Marco institucional de las universidades públicas paraguayas.



Fuente: elaboración propia con base en la normativa que rige el funcionamiento institucional de las Universidades en Paraguay.

El desafío de la 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.

La burocracia en la gestión, ¿aliada o condicionante?

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. Planteaba 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 que 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).

8. 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.

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.

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 cam-

pos, 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".

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 Montaño (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 & Montaño, 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).

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 nive-

les, 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).

Sin embargo, el poder informal 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).

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.

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.

El poder descendente

El poder descendente se apuntala 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).

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).

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 (Rodríguez, 1992) sostiene que el comportamiento de una de las partes está determinado 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).

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 (citado 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 "atraviesan 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.

9. Perspectivas de análisis del conflicto

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 no 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).

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).

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, aparte de admitirlo, también se alienta a cierto tipo de confrontaciones en determinados conflictos, pero siempre con un enfoque democrático y no violento para la resolución de los mismos, siendo un mecanismo válido para cuestionar el propio funcionamiento institucional y partiendo de allí encontrar alternativas de mejoras (Jares, 1997).

10. Estructuras Organizacionales y Formas de Organización

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.

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 consciente. 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).

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).

En cuanto a las 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).

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.

Modelos de 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).

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.

Sectores de la organización

Minztberg (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, estos 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.

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.

11. Modelos de gestión y gobernanza

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.

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).

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).

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 aquellos de nivel inferior, admitiéndoles 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).

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, 2012) 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.

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).

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).

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).

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).

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).

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 ingle-

sas 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 vicecancilleres 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 vicecancilleres solo necesitaban el apoyo del Comité de Apoyo Financiero o de otros vicecancilleres. 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, vicecancilleres 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 (Argentina), 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).

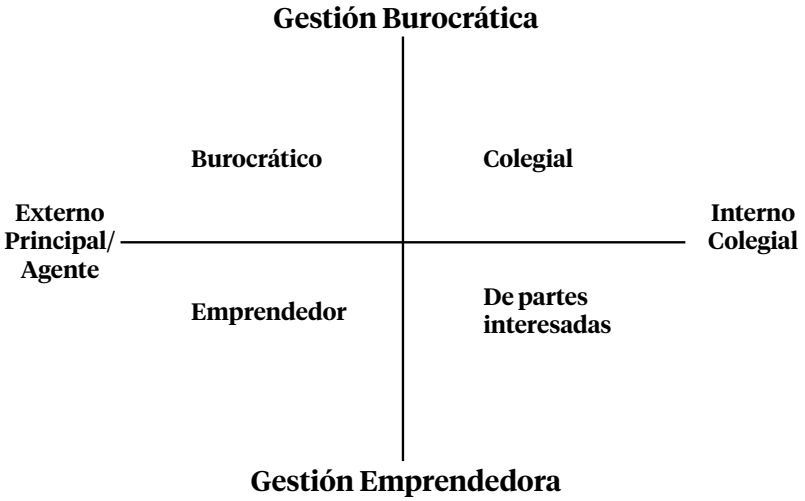
Para comprender el modelo de gestión de las universidades, Brunner (2011) plantea un análisis de las instituciones basado en un sistema de plano cartesiano, con dos ejes bipolares, que genera cuatro tipologías.

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 2: Gobernanza univesitaria



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

12. Autonomía Universitaria

La autonomía universitaria[14] 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 con 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 función 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 Nº 4995/13 de Educación Superior, y en los estatutos se establece el cogobierno universitario con la participación de estudiantes, docentes 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.

14 La Constitución Nacional del Paraguay en el artículo 79 establece el alcances de la Autonomía Universitaria, que luego se reglamenta en la Ley 4995/13 generando algunas restricciones que merecen ser debatidas.

13. Acerca de los resultados de la investigación

En base a las categorías de análisis establecidas para la investigación, la información relevada durante las 35 entrevistas realizadas en las tres universidades estudiadas fue presentada de manera descriptiva con base en 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[15].

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

Universidad Nacional de Asunción (UNA)

Formas y estructuras de organización de la UNA

Como ya se mencionó en el apartado correspondiente, la UNA fue fundada en el año 1889 como primera institución de educación superior del país. 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, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Misiones, Paraguarí, Amambay, Presidente Hayes y Boquerón.

15 En la Tesis de referencia la transcripción de las entrevistas fueron adjuntadas en el anexo documental.

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 las facultades 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 universidades que, 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".

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.

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.

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.

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.

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.

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 renunciamientos, poner a la institución en primer lugar y después lo particular.

También 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.

En relación con 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.

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 08:00 a 14:00 horas 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 dos facultades 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.

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.

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

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

Universidad Nacional de Pilar (UNP)

En la Universidad Nacional de Pilar la recolección de datos se realizó después de que haya pasado por un proceso de intervención por el CONES[16], 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.

16 El Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), es el órgano responsable de proponer y coordinar las políticas y programas para el desarrollo de la Educación Superior, creado por Ley 4995/13 De Educación Superior.

Formas y estructuras de organización UNP

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 Posgrado 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 1535 . 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.

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 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.

Al momento de considerar en función a qué debe organizarse una universidad, la mayoría de los entrevistados coincidieron en que se debe hacer con base en 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.

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

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.

Modelo de gestión UNP

En relación con 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.
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.

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

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 1535/99 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 innecesario el robustecimiento de la estructura administrativa, que produciría un mayor distanciamiento entre unidades académicas funcionando en compartimentos estancos.

Otro aspecto que mencionaron 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.

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 unidades académicas también poseen su calendario académico. A partir de 2017 se está trabajando en la planificación estratégica por exigencia de ANEAES.

Relaciones de poder UNP

En relación con el 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.

En el rectorado de la UNP, la interacción entre los diferentes estamentos se da a través de reuniones participativas. Una de las facultades consultadas expuso que la interacción es permanente al punto de dificultar la toma de decisiones.

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.

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

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).

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.

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

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.

Conflicto entre las áreas administrativas y académicas UNP

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.

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 pro-

cedimientos y disponibilidades que les permita entender acabadamente el proceso de planificación presupuestaria.

De su lado, los sectores administrativos cuestionan que los sectores académicos no se involucran en los procesos presupuestarios. Una de las facultades adujo orfandad del sector académico por este divorcio con el área administrativa.

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

Universidad Nacional de Canindeyú (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 postgrado y multisedes.

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.

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.

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

versitario. Algunos consideraron que la forma de organización de la UNICAN en el futuro debería ser como las otras universidades consolidadas.

Indicaron además que la estructura presupuestaria de la Universidad Nacional de Canindeyú está de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Hacienda y distribuida por facultades.

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 con 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.

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

Modelo 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.

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

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

Los funcionarios 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.

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

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

A la fecha en que se realizaron las entrevistas, la UNICAN estaba en proceso de incorporación de la planificación estratégica.

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.

Fue interpretado 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.

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

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.

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. Los decanos que

fueron 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.

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

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.

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.

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

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.

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.

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.

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

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)".

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.

14. Observación: afectación emocional en las estructuras universitarias

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 crisis por las que atravesaron sus universidades; recientes al tiempo de realización de la tesis.

Una de las evidencias exteriorizadas en este sentido fue 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 que se encuentran disponibles en formato digital.

Esta observación de afectación emocional, se sustentó 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.

15. Acerca de la Revisión Documental y de Estatutos

Junto con 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.

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 y encontrar indicios normativos que corroboren y/o fundamenten la hipótesis planteada.

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 Nº 7 se compara la naturaleza de la Institución, conforme a la declaración contenida en el artículo primero de sus estatutos:

Tabla 3 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 con base en los 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 del Ministerio de Hacienda.

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

Tabla 4 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 con base en los 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 (2008) y por la Conferencia Mundial de Educación Superior (2009). En este mismo sentido, la Ley Nº 4995, del 31 de agosto de 2013, conceptualiza esta reivindicación en dos apartados, por un lado, en la definición y utiliza este concepto: "(...) 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 5 Posición de las universidades con relación con 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 con base en los 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 6 Contenido de la autonomía en las 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 con base en los 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 Nº 11 compara el contenido específico de la misma en las tres universidades que formaron parte como objeto de estudio.

Tabla 7 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 con base en los 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 8 Estructura organizativa de las universidades

Fuente: elaboración propia con base en los estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

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.

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 estamentos, 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 Nº 13.

Tabla 9 De los estamentos universitarios

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 con base en los 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[17], mientras que en las demás admiten a partir de la categoría escalafonada, que corresponde al de profesor asistente.

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

Tabla 10 Autoridades que conforman el gobierno universitario

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
a. La asamblea universitaria. b. El consejo superior universitario. c. El rector. d. Los consejos directivos. e. Los decanos.	a. La asamblea universitaria. b. El consejo superior universitario. c. El rector. d. Los consejos directivos de las facultades; y, e. Los decanos.	a. La asamblea universitaria. b. El consejo superior universitario. c. El rector. d. Los decanos.

Fuente: elaboración propia con base en los estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

17 Las categorías del escalafón docente en las universidades son: encargado de cátedra, asistente, adjunto y titular.

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 vicedecanos 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 11 Composición de los órganos de gobierno en las universidades

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
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. 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. 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.	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. 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. 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.	a- La asamblea universitaria está integrada por rector, vicerrector, dos profesores de cada facultad, dos representantes estudiantiles. b- El consejo superior está integrado por el rector, el vicerrector, los decanos, un docente por cada facultad y dos representantes estudiantiles.

Fuente: elaboración propia con base en los 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 12 Formas de elección de autoridades de las universidades

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
a- La 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 estudiantes electos por sus pares. b- El consejo superior: rector y vicerrector electos en asamblea universitaria; los decanos y c- 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 electos de entre los que integran los consejos directivos. d- El consejo directivo; decano y vicedecano son electos por el consejo	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. 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. c- El consejo directivo; decano y vicedecano son electos por el consejo directivo, los representantes docentes, egresados no docentes y	a- La asamblea universitaria: está integrada por el rector, vicerrector como miembros natos, profesores y estudiantes de cada facultad electos por sus pares. b- El consejo superior está integrado por el rector y el vicerrector electos en asamblea universitaria, los decanos son electos en comicios libres y directos por los docentes, los representantes docentes y estudiantiles son electos por sus pares.

directivo, los representantes docentes, egresados no docentes y estudiantiles son electos en comicios por sus pares.	estudiantiles son electos en comicios por sus pares.	

Fuente: elaboración propia con base en los estatutos de la UNA, UNP y UNICAN.

La tabla Nº 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 13 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. • 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.	• 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 un ordenador de gastos de la universidad y dictar su respectiva reglamentación.	• 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. • Ejercer la administración general de los bienes y rentas de la universidad.

Fuente: elaboración propia con base en los 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 Nº 14 se comparan las funciones de los vicerrectores en las universidades analizadas.

Tabla 14 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 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 con base en los 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 15 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. • Proponer al consejo superior universitario el nombramiento de profesores titulares, adjunto y asistentes. • Aprobar los planes de estudios de las facultades 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. • Sancionar el reglamento interno y reglamentos de la facultad y someterlos al consejo superior universitario para su aprobación. • Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de la facultad.	• Elegir al decano y al vicedecano, por simple mayoría de votos y comunicar al rector para su nombramiento. • Proponer al consejo superior universitario el nombramiento de profesores titulares, adjuntos y asistentes • Elaborar planes, programas y proyectos educativos de la facultad y someterlos a la homologación del consejo superior universitario. • Proponer al consejo superior universitario el otorgamiento de las categorías de Doctor Honoris Causa, Profesor Honorario y Profesor Emérito. • Solicitar al rector la destitución del decano, requiriéndose para ello, dos tercios de los votos del número total de miembros, previo sumario administrativo que lo incrimine. • Establecer los aranceles de la facultad, sometiéndolos a la aprobación del consejo superior universitario;	No cuenta con este órgano.

	• 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 con base en los 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 este órgano de gobierno.

Seguidamente, en la tabla Nº 16, se comparan las atribuciones y deberes de los decanos de las Facultades sujetas a estudio de la UNA, UNP y UNICAN.

Tabla 16 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. b. Administrar los fondos de la facultad de acuerdo con lo dispuesto en las leyes administrativas vigentes. c. Proponer al rector nombramiento de funcionarios.	a. Cumplir y hacer cumplir este estatuto, los reglamentos y las demás disposiciones que se relacionan con la administración universitaria. b. Administrar los fondos de la facultad de acuerdo a lo dispuesto en las leyes administrativas vigentes. c. Proponer al rector nombramiento de funcionarios.	a. Ejercer la Dirección Académica de la facultad con apoyo de una Unidad Técnica Pedagógica. b. Cumplir y hacer cumplir este estatuto, los reglamentos y las demás disposiciones que se relacionan con la administración universitaria. 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 con base en los 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 17 Funciones de los vicedecanos

Universidad Nacional de Asunción	Universidad Nacional de Pilar	Universidad Nacional de Canindeyú
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.	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.	(No cuenta con vicedecanatos)

Fuente: elaboración propia con base en los 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.

Revisión documental de remuneraciones

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 mencionado año[18].

En el cuadro Nº 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.

18 La cotización del dólar americano según el BCP al mes de junio de 2017 era de Gs. 5.559,67 cada dólar.

Tabla 18 Comparativo de remuneraciones

Cargo	UNA	UNP	UNICAN
Rector	4.530	4.928	2.617
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 19 Comparativo de remuneraciones en 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, UNP y la UNICAN por disposición de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Como se visualiza en la tabla Nº 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, en relación con 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 20 Comparativo de remuneraciones en 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 UNA, UNP y la UNICAN por disposición de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Como refleja la tabla Nº 24, en el caso de los decanos de la UNP no existe diferencia significativa entre contables y derecho. Sin embargo, la decana de la Facultad de Ciencias 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[19]. Con relación a la Facultad de Ciencias Contables, Administrativas y Económicas 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.

19 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 la investigación el Ministerio de Hacienda no autorizó la creación y provisión de partidas presupuestarias, para cubrir los gastos en concepto de salario y otros rubros.

Tabla 21 Comparativo de remuneraciones en 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 UNA, UNP y la UNICAN por disposición de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Como se visualiza en la tabla Nº 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.

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 22 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
TOTALES	**231.647.747**	**100,00**	**8.723.514**	**100**	**4.203.930**	**100**

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 este 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.

16. Modelo Universitario para Otro Siglo (MUPOS)

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 (Villaba Benítez, 2016), considerando además que estas reformas orientaron la conformación académica y administrativa de las universidades de Paraguay, hoy es necesario repensar la educación superior y proponer un modelo de gestión universitaria que se adapte y responda a las exigencias de otro, y muy diferente, siglo en el que debe desarrollarse 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; se propone un Modelo Universitario para el Nuevo Siglo (MUPOS), que incorpora reformas estructurales y metodológicas contempladas en el marco de los desafíos para un nuevo siglo de la educación superior.

El MUPOS

En el proceso de desarrollo institucional de la universidad desde su creación en el medioevo hasta entrado el siglo XXI en sus primeras dos décadas, el gobierno universitario, ha sido uno de los ejes centrales, en torno del cual, se llevaron a cabo los cambios institucionales y organizacionales de la gestión y administración de las universidades, especialmente en las públicas.

El gobierno de la universidad pública no se circunscribe solamente a la elección de sus distintos estamentos, o al modo de como se toman las decisiones dentro de su organización sino fundamentalmente, al vínculo que establece en cuanto institución de la sociedad con el entorno local, regional e internacional, en términos de necesidades, desafíos y expectativas que plantean las cuestiones sociales, políticas,

económicas y culturales. Por ello se afirma que "Hoy en día no cabe duda de que las universidades son piezas fundamentales e irremplazables, en la inmensa mayoría de los procesos de transformación y vertebración de cualquier sociedad" (Climent, Michavila, Ripollés, 19:2015). Por otro lado, la agenda internacional de la educación superior universitaria que permea las políticas públicas de los países impuso como temas prioritarios de este nivel formativo la evaluación de la calidad, la acreditación, la internacionalización, la rendición de cuentas y la eficiencia interna (Acosta, 2015), que terminaron condicionando su modelo de gestión.

Las políticas públicas universitarias nacionales configuradas con base en los temas establecidos en la agenda internacional produjeron cambios importantes en la dimensión política y de gobierno de las universidades, en algunas con mayor intensidad y profundidad que en otras, dependiendo de lo que los gobiernos nacionales promovían e impulsaban como paradigma de universidad. Estas políticas generaron transformaciones en la organización y la práctica institucional del gobierno universitario que tenían como propósito que las universidades respondan a las exigencias de eficiencia, economía y eficacia (Acosta, 2015).

Los cambios que se produjeron en el gobierno universitario han sido abordados desde distintas perspectivas, siendo uno de ellos, el de la dimensión organizacional del cambio referido a la gobernanza institucional, esto es, las transformaciones de las reglas del desempeño institucional que conlleva a realizar ajustes en el modelo de organización considerado como propio de la universidad (Acosta, 2015).

En la gestión y administración de una universidad, la gobernanza institucional "... puede ser definida como una capacidad organizacional, de gestión y coordinación, en la que una comunidad es capaz de acordar objetivos comunes, coordinar acciones para alcanzarlos y generar las estrategias de comportamiento institucional más adecuadas para conseguirlos" (Acosta, 110:2015).

La gobernanza institucional (gobierno universitario) de la universidad gira en torno de dos criterios: a) los procesos de gestión, y; b) los procesos de coordinación de la acción. Vale decir que, tanto los procedimientos como las estructuras administrativas y las organizativas deben formar parte de una articulación de acciones entre los distintos actores de la universidad en el marco del gobierno universitario, a fin de fortalecer la gestión institucional y sus capacidades de coordinación (Acosta, 2015).

Si bien, la articulación de acciones de los distintos actores de la universidad es el carácter distintivo de su gobernanza institucional, sin embargo, el fin último del gobierno universitario es resolver los problemas, las tensiones académicas y administrativas en el seno institucional (Acosta, 2015).

Los desafíos que debe afrontar hoy la universidad en términos de gobernanza, no representan una novedad, al contrario, han sido una constante a lo largo de su vida institucional, sin embargo, la nueva configuración de las políticas internacionales universitarias en este siglo XXI, exigen un nuevo paradigma de gobierno universitario, desde el cual, responder a las necesidades, desafíos y demandas de los contextos internos y externos tan cambiantes que plantea el escenario de la educación universitaria.

En relación con la necesidad de diseñar un nuevo paradigma de gobierno universitario, hemos desarrollado una investigación en el escenario del subsistema de la educación superior universitaria de gestión pública del Paraguay, basada en un diagnóstico de gestión de cuatro universidades nacionales, con base en reformas estructurales y metodológicas acorde con los nuevos desafíos que conlleva el siglo XXI para la educación superior.

El nuevo paradigma planteado denominamos Modelo Universitario para el Nuevo Siglo (MUPOS) que, si bien reconoce los estamentos histórico-tradicionales de la universidad como son los docentes, estudiantes y egresados no docentes que intervienen en el gobierno universitario, plantea la incorporación de los funcionarios administrativos de la institución y de representantes de la sociedad civil, como nuevos miembros del estamento universitario.

La innovación del nuevo paradigma es que se demarcan, claramente, la dirección ejecutiva de las funciones legislativas, legitimado por la asamblea universitaria, en el marco de un proceso participativo, con base en dos principios fundamentales: a) la educación superior universitaria como un derecho sustentada en un modelo de gestión democrática, legitimada y representativa, y; b) un paradigma de administración centralizada y gestión colaborativa caracterizado por una planificación participativa que tiene como objetivo optimizar los recursos disponibles, instituir criterios de pertinencia y calidad académica y disminuir las tensiones entre los estamentos.

El Modelo Universitario para el Nuevo Siglo (MUPOS), en tanto y en cuanto, nuevo paradigma de gobierno para la universidad pública plantea simplificar la actual estructura burocrática de gestión, concentrando la gestión ejecutiva de la universidad en la figura del rector con el apoyo de dos vicerrectores, uno responsable del área administrativa y el otro del área académica, sobre la base del cogobierno integrado por los estamentos mencionados precedentemente, que tendrán la responsabilidad de las funciones de legislación y control sobre la gestión ejecutiva, en relación de dependencia de la asamblea universitaria que tendrá a su cargo el diseño de la política institucional y las orientaciones que fijarán las acciones que se deberán emprender.

El procedimiento de gestión del modelo de gobierno universitario planteado, desde la perspectiva metodológica, se desarrolla con base en cuatro ejes: la estrategia, la estructura, la ejecución y la cultura, revalorizando los estamentos y proponiendo una cultura organizacional participativa y horizontal.

El Modelo Universitario para el Nuevo Siglo (MUPOS) se caracteriza por la defensa de los derechos a la formación universitaria, los principios democráticos basados en la república, el cogobierno universitario, el modelo de conducción democrática, la división de poderes sobre la base de la función deliberativa y la conducción ejecutiva y la relación de la universidad pública con el Estado.

El nuevo modelo de gobierno universitario que se sugiere para las universidades públicas del Paraguay adopta como principio fundamental argumentativo lo que establece el pacto social ciudadano plasmado en la Constitución Nacional, vinculados con la forma de Estado, que es la del Estado Social de Derecho y de gobierno, que es el gobierno democrático participativo, representativo y pluralista, por otro lado, lo que refiere a la igualdad de las personas, las garantías de la igualdad, del derecho a la educación, el derecho de aprender como también de los fines de la educación, como así también de la responsabilidad educativa, de las obligaciones del Estado y el apartado referido a las universidades. Además, las disposiciones legales específicas que regulan la gestión de las universidades públicas y las declaraciones finales de las conferencias regionales y mundiales sobre la educación superior de la Organización Mundial para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

El modelo de gobierno propuesto enfatiza la relación indisociable que debe darse entre república y democracia en la gestión universitaria, entendiendo por república la división, la distribución y el control de poderes sobre la base de lo que dispongan

la constitución, las leyes y las normativas que rigen la educación universitaria, en tanto que, el significado de democracia que se adopta es el de la igualdad de los derechos (Giménez y Ríos, 2015). Por ende, la república en palabras de Renato Ribeiro (2000) es una necesidad para el desarrollo y fortalecimiento democrático.

El Modelo Universitario para el Nuevo Siglo (MUPOS) defiende la relación recíproca e inseparable entre república y democracia, como principios fundantes para la gestión universitaria, apoyándose en el Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918), destacando los siguientes conceptos: "Hombres de una república libre ... La Federación Universitaria de Córdoba ... Reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes ... En adelante solo podrán ser maestros de la futura república universitaria los verdaderos constructores de alma, los creadores de verdad, de belleza y de bien".

Los conceptos de república y de democracia están insertos en el nuevo modelo e identidad de la idea de universidad latinoamericana que nace con la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918. Por eso, uno de sus principales líderes afirmó que "En la nueva concepción de la República Universitaria, quedan implicados los derechos políticos de sus ciudadanos y legitimada así por primera vez la jurisdicción autonómica de la Universidad en un Estado Democrático (Gabriel del Mazo, 23: 1955).

Respecto de las características de la propuesta del nuevo gobierno universitario (MUPOS) considera como principio fundante el derecho a la formación universitaria, en el marco de la república y la democracia, con base en lo dispuesto en la Constitución Nacional que preceptúa "Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos" (artículo 46) y en lo que respecta al acceso a la cultura "El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 4) la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura" (artículo 47). Y sostiene que el derecho a la educación universitaria debe materializarse desde la concepción del Estado Social de Derecho, modelo adoptado por la República del Paraguay, para garantizar el cumplimiento efectivo del derecho a la educación y al aprendizaje en el marco de la autonomía universitaria, con base en las disposiciones legales y las políticas públicas implementadas.

Por otro lado, la gestión de la educación universitaria que promueve el nuevo modelo de gobierno universitario (MUPOS) se caracteriza por los principios democráticos

basados en el concepto de república, preceptuados en la Constitución Nacional. En este contexto, el (MUPOS) por un lado, se adhiere y recupera uno de los principales caracteres de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, que en términos de Julio V. González, la revolución universitaria otorgó "un nuevo sentido de la democracia" para la nueva universidad que estaba emergiendo en Latinoamérica, esto es, la necesidad de la democratización de la universidad tanto interna como externa y, por otro lado, el nuevo paradigma de gestión universitaria que proponemos reconoce y defiende que el único modelo de gobierno admitido por nuestra carta magna, es el democrático cuya característica es la representación, la participación y la pluralidad. Estas caracterizaciones de la democracia configuran las acciones dentro de las cuales el gobierno universitario ha de enmarcarse.

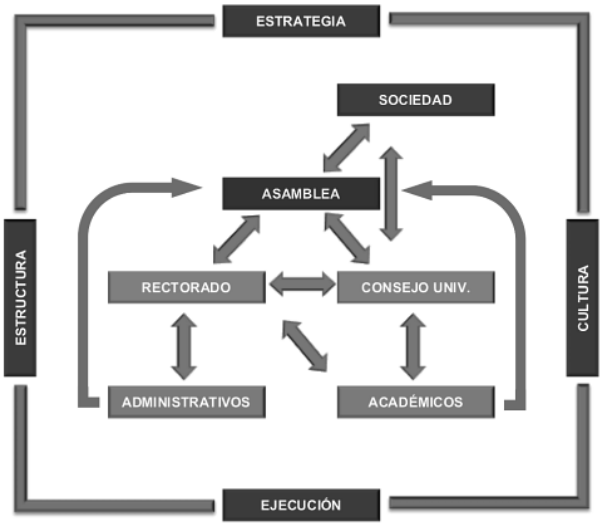
Para el (MUPOS) el gobierno universitario, solo puede ser ejercido desde la autonomía universitaria. Una de las facultades que otorga la Constitución Nacional a las universidades en virtud de su autonomía, es la de establecer su forma de gobierno y como el único modelo de gobierno admitido por la carta magna, como afirmáramos, es la democrática, el gobierno universitario democrático es una de las principales características del Modelo Universitario Para el Nuevo Siglo. En este sentido, la autonomía universitaria es inseparable de la democracia. Por ello, se afirma que "... la autonomía no fue (ni es) una forma más de organización de las universidades, sino la definición de partida de su funcionamiento democrático" (Giustiniani, 69:2018).

Por otro lado, en el marco del modelo de la conducción democrática que promueve el (MUPOS) el cogobierno universitario es el principio que legitima la organización del gobierno de una universidad. En este sentido, recupera y resignifica lo que los insurrectos estudiantes de la Universidad de Córdoba de 1918, exigían como parte de la nueva organización de la universidad que se estaba reformando. En el contexto de la organización de una universidad "... el cogobierno universitario refiere al gobierno de las instituciones universitarias en el que cada sector que compone la comunidad académica tiene un grado de representación en los procesos de tomas de decisiones" (Orler, 244:2019). Incluso, el (MUPOS) propone como innovación para el gobierno del subsistema de la educación superior universitaria del Paraguay, la representación de la sociedad civil y de los funcionarios administrativos en la comunidad académica, con las mismas facultades que los representantes del sector estudiantil, docente y egresados no docentes.

Otra de las propuestas del (MUPOS) es la división de poderes y las relaciones en el ejercicio del poder dentro de la organización universitaria, basadas en los principios republicanos y democráticos. En lo que respecta a la divisón de los poderes se adoptó el modelo inspirado en la forma de gobierno democrático (Poder Ejecutivo), en la figura del rector y sus colaboradores administrativos que denominamos Órgano de Conducción Ejecutiva y, por el otro, el Poder Legislativo al que llamamos Órgano Colegiado Deliberante qu recae en la figura del Consejo Universitario. La máxima autoridad de estos órganos es la Asamblea Universitaria. Respecto de las relaciones del poder se plantea que el ejercicio (del poder) entre los gestores administrativos y los académicos se ejerza en el marco de un permanente equilibrio.

El Modelo Universitario para el Nuevo Siglo (MUPOS) como nuevo paradigma de gobierno universitario para el subistema de educación universitaria en Paraguay, tiene como objetivo fundamental establecer una nueva relación entre las funciones académicas caracterizada por la autonomía y las tareas administrativas cuya particularidad es la burocracia, buscando un equilibrio en el ejercicio de sus responsabilidades con base en los principios republicanos y democráticos, bajo el criterio de la división de poderes, incorporando nuevos miembros en el estamento univesitario. El planteamiento de este nuevo paradigma de gobierno, se propone como objetivo la solución de los problemas de gestión universitaria, tanto internos como externos.

Ilustración 3 Descripción del modelo



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 con base en 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 y la bibliografía especializada consultada.

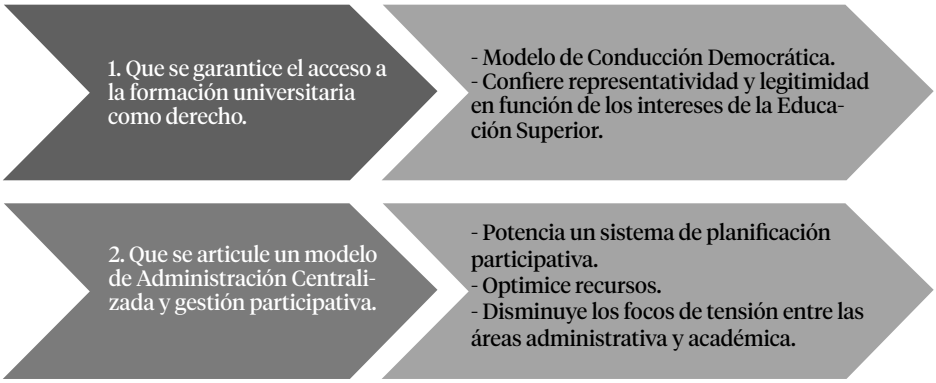
La estrategia

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 (artículo 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) garantizar el acceso a la formación universitaria como un derecho, mediante la conducción democrática que confiera representatividad y legitimidad en función de los objetivos de la educación superior; 2) articular una administración centralizada y de gestión colaborativa que potencie la planificación participativa, optimice los recursos, establezca un sistema académico de calidad y reduzca los focos de tensión entre los diferentes estamentos de la universidad. Aspectos estos, ampliamente descriptos y desarrollados en esta investigación, 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 del modelo



Fuente: elaboración propia

Los modelos de gestión caracterizados por el autoritarismo muchas veces se presentan disfrazados por medio de un discurso que no declara este carácter, y además haciendo recaer el peso decisional en cuerpos colegiados, cuyas formas de concepción son controladas por la élite 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 con 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 predominios 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, 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.

La estructura

Por estructura entendemos la determinación de los órganos de gobierno, el establecimiento de las jerarquías y las dependencias en la universidad indicando las líneas de comunicación formal como la participación de los estamentos en las decisiones.

Ilustración 5 Órganos de conducción en el MUPOS

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[20]; 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

20 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.

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.

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 interpartes 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 en relación con el 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.

Estamentos de la universidad

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 con base en su autonomía.

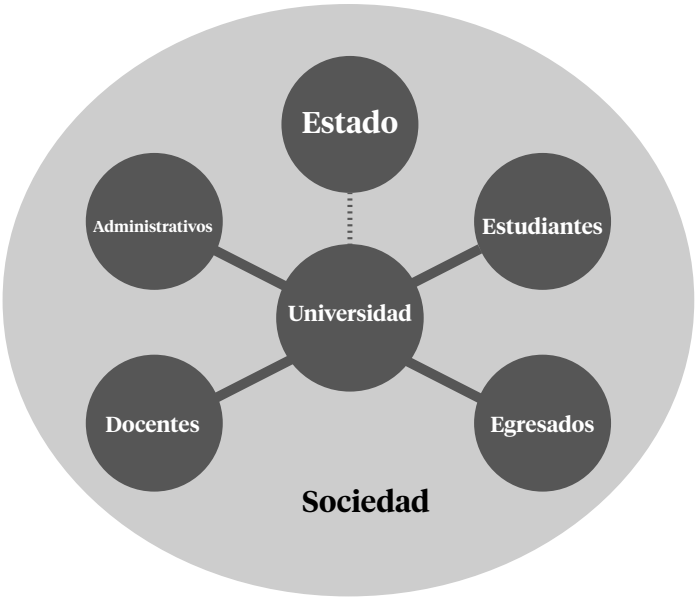
Estudiante: son las personas matriculadas que adquieren conocimientos en las aulas de la universidad, constituyen uno de los sujetos de atención principal de la institución.

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 universitaria, a fin de introducir en las discusiones académicas las cuestiones de interés social.

Ilustración 6 Estamentos universitarios



Fuente: elaboración propia con 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.

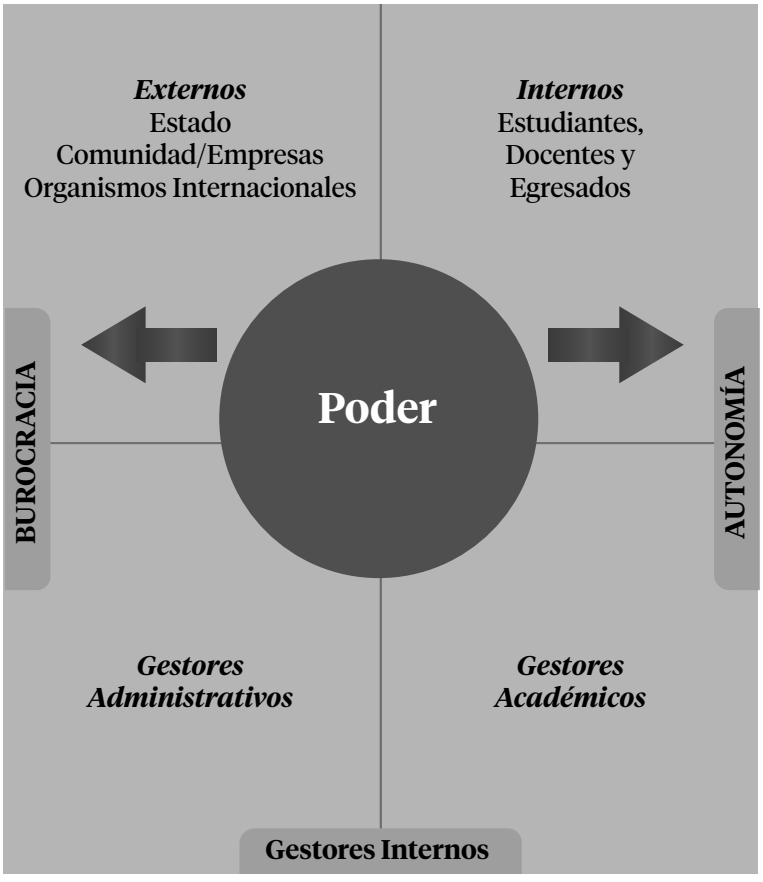
Finalmente, el estado influye en forma indirecta, que, si bien reconoce la autonomía universitaria, a través de sus agentes de control y supervisión, ejerce una influencia constante sobre las universidades, según varios entrevistados expresaron que en

muchos casos se excede en controles burocráticos dejando de lado la calidad misma de la educación superior.

Las relaciones de poder en el 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 La relaciones de poder en el MUPOS



Fuente: elaboración propia con 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. Los gestores administrativos en cambio 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.

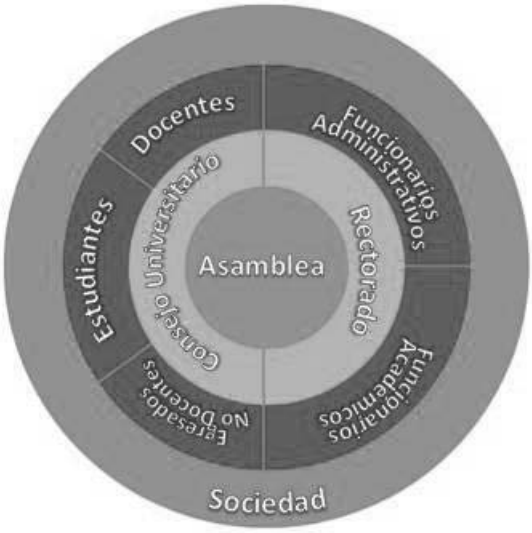
En cambio, si se desplazara en exceso hacia la derecha (autonomía), la universidad podría perder de vista los objetivos de los grupos de interés y gestores externos. Un exceso de autonomía puede provocar la desatención a las normativas y regulaciones, y a la larga desatender los aspectos institucionales 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.

La división de Poderes

El diagnóstico permitió identificar la existencia de tensión entre gestores académicos y administrativos. Como aporte propositivo, el MUPOS 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 División de poderes



Fuente: elaboración propia con base a los análisis realizados.

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 concebido 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 este modelo de gestión universitaria 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.

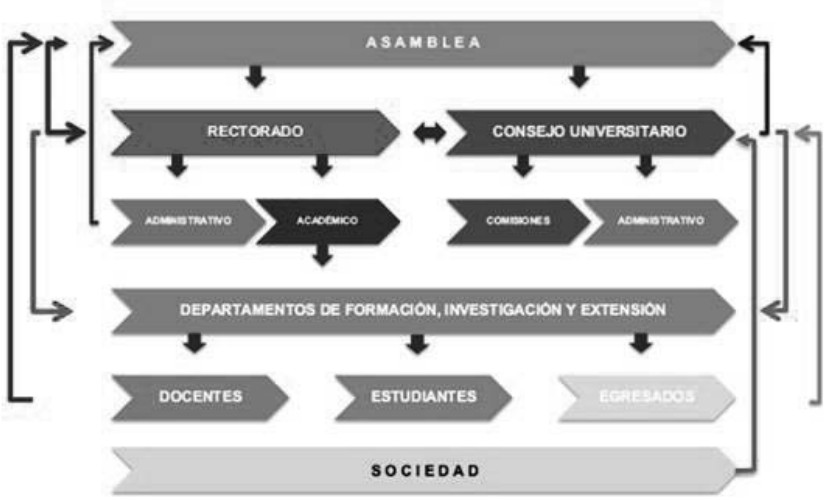
El MUPOS también plantea un cambio en la forma de organización, en primer lugar elimina la organización por facultades y centraliza el área administrativa, como ya se mencionó anteriormente, esto obliga al gestor principal a reunirse con sus colaboradores inmediatos los directores/decanos de departamentos, académicos y administrativos, a fin de trazar metas consensuadas con el aporte de cada sector, ajustadas a la visión y misión institucional conforme con 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 interpartes que permita la participación en las decisiones.

La estructura universitaria en el 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



Fuente: elaboración propia con base en la 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 depende 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 con 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.

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 estos 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 con la clasificación de la ciencia, según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la 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 secretarias", los hallazgos de la investigación coinciden con esta 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.

La cultura

Desde el paradigma de las ciencias sociales y de las teorías críticas[21] 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 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, va-

21 Esta posición acerca del conflicto lo considera como "un instrumento esencial para la transformación de las estructuras educativas" (Jares, 1997, p. 61).

lores, 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 pudieron 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 como: ¿con viáticos no se puede financiar esta urgente necesidad del laboratorio?[22].

También entre las sugerencias de modelo ideal de gestión universitaria planteadas por los entrevistados se presenta el componente de empoderamiento 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 Fa-

22 Narrativa extraída de una entrevista

bián 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, movilizando una buena parte del potencial personal y profesional de los componentes de la organización".

17. Conclusiones

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.

BIBLIOGRAFÍA

Abreu, J. L. (2012). Hipótesis, Método & Diseños de Investigación (Vol. 7). Nuevo León, México: *International Journal of Good Conscience.*

Acosta, A. (2015). Gobierno universitario, políticas públicas y comportamiento institucional. En N. Maneiro – C. Mazola (Compiladores), Universidad en democracia - Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas. (pp.105-134). Buenos Aires: Miño y Dávila.

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 Marañón, 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 Montaño, 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.

Climent, V. – Michavila, F. – Ripollés, M. (2015). El gobierno de las univesidades – reformas necesarias y tópicos manidos. Madrid: Universitat Jaume – Tecnos.

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.

Del Mazo, G. (1955). Reforma universitaria y cultura nacional. Buenos Aires: Raigal.

Díaz Sanjuan, L. (2010). La Observación. Facultad de Psicología, UNAM. México.

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.

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)

Giménez, F. – Ríos, V. (2015). El discurso sobre la democracia – Una aproximación epistemológica al caso paraguayo. Pilar: FCTA-UNP

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 Cualitiativa 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., & Montaño, 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

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). L*a estructuración de las organizaciones.* Barcelona: Ariel.

OCDE. (2003). *Manual de Frascati.* Madrid: Fundación Española Ciencia y Tecnología (FECYT).

Orler, J. (2019). Profundizar la reforma universitaria en el siglo XXI. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. La Plata: UNLP.

Ortega y Gasset, J. (2007). *Misión de la Universidad.* (J. Muñez, 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

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).

Ribeiro, R. (2000). Democracia versus república. En V. Toledo, Democracia y república: Cuando el fortalecimiento de una se obtiene a expensas de la otra. Cuadernos universitarios. Publicaciones de la Universidad Católica de Salta, vol. 6, 33-44.

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. *Québecois de Recherche sur la Culture,* 39-68.

Toribio, D. E. (1999). *La Evaluación de la Estructura académica.* Monografía, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Univerrsitaria - 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 Ortíz, 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. (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.