

Evolución de prácticas de gestión en Paraguay y su articulación con las teorías administrativas. Periodo 1992 -2025

Evolution of management practices in Paraguay and their articulation with administrative theories 1992 -2025

Gladys Lorena Zacarías Escobar¹ 

¹Universidad Nacional de Itapúa, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Encarnación, Paraguay.

Recibido: 03/03/2025

Aceptado: 13/05/2026

Editor responsable: Marcela Achinelli 

Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas.

RESUMEN

Este trabajo –se refiere al análisis de la evolución de prácticas de gestión en Paraguay y su articulación con teorías administrativas. La administración ha evolucionado a nivel global adaptándose a cambios económicos, sociales y tecnológicos, influyendo también en Paraguay mediante teorías internacionales y el contexto local. La limitada existencia de investigaciones sobre este proceso histórico resalta la necesidad de un estudio sistemático. Esta investigación de vincula con el Objetivo de Desarrollo sostenible 8 referido al trabajo decente y crecimiento económico, ya que la forma en que las organizaciones gestionan sus recursos humanos y procesos productivos incide directamente en la generación de empleo digno y la productividad. El objetivo de la investigación fue analizar la evolución de las prácticas de gestión en Paraguay considerando su articulación con las teorías administrativas en empresas públicas y privadas, desde 1992 al 2025. La investigación adopta un enfoque cualitativo, de tipo teórico y nivel descriptivo, sustentada en el análisis e interpretación de fuentes documentales, basada en el método PRISMA, sobre gestiones administrativas aplicadas en Paraguay. Este estudio evidenció que la evolución de las prácticas administrativas en Paraguay desde 1990 muestra cambios parciales combinados con fuertes persistencias estructurales. En el sector privado predomina una modernización limitada, mientras que en el sector público coexisten avances con prácticas tradicionales influenciadas por factores políticos y organizacionales. En conjunto, se evidencia un proceso heterogéneo donde conviven enfoques modernos y tradicionales, reflejando tanto avances como limitaciones del contexto nacional.

PALABRAS CLAVE: evolución, gestión, análisis

ABSTRACT

This paper – refers to the analysis of the evolution of management practices in Paraguay and their articulation with administrative theories. The administration has evolved to a global level adapting to economical, social and technological changes, impacting also in Paraguay through international theories and local context. The limited existence of investigation about this historical process, highlights the necessity of a systematic study. This investigation is aligned with the 8th Sustainable Development Goal referred to Decent Work and Economic Growth, given that the way organizations manage their human resources and productive processes impacts directly on the generation of decent work and productivity. The objective of this investigation was to analyze the evolution of management practices in Paraguay, considering their articulation with administrative theories in public and private enterprises, from 1992 to 2025. The investigation adopts a qualitative approach, theoretical framework, and descriptive level, based on the analysis and interpretation of documentary sources about administrative theories in Paraguay. This study evidenced that the evolution of management practices in Paraguay since 1990 points out partial changes combined with strong persistent structures. In the private sector limited modernization prevails, meanwhile in the public sector, improvements coexist with traditional practices influenced by political and organizational factors. In conjunction, it evidences a heterogeneous process where modern and traditional approach interplay, reflecting both advancements and limitations of the national context.

KEY WORDS: evolution, management, análisis

AUTOR CORRESPONDIENTE: Gladys Lorena Zacarías Escobar. Master en Administración de Negocios. Universidad Nacional de Itapúa, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Encarnación, Paraguay. **Email:** glzacarias@facea.uni.edu.py

CONFLICTO DE INTERÉS: No existe conflicto de interés

FINANCIAMIENTO: La investigación se realizó con fondos de la autora.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación analiza la evolución de las prácticas de gestión administrativa en organizaciones públicas y privadas en Paraguay, y se vincula con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°8 referido al trabajo decente y crecimiento económico impulsado por la Organización de las Naciones Unidas. (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2023). Dichas prácticas inciden directamente en la eficiencia organizacional, la productividad y la calidad del empleo, elementos fundamentales para promover un crecimiento económico, inclusivo y sostenible, así como el trabajo decente para todos.

La gestión de las empresas es más eficaz cuando incorpora los principios de las teorías administrativas y mantiene el compromiso de desarrollar las funciones de planificación, organización, dirección y control de los recursos humanos, materiales y técnicos, con el propósito de lograr los objetivos organizacionales. (Peña Rodríguez, 2023).

Por su parte, Duque Ramírez y Castañeda Vargas (2024) expresan que los enfoques contemporáneos de la administración han modificado de forma importante las prácticas de gestión organizacional, contribuyendo a fortalecer el desarrollo y la capacidad de respuesta de las organizaciones frente a los cambios del entorno.

Ballina Ríos (2021) sostiene que la concentración de los estudios administrativos en determinados contextos geográficos ha limitado su alcance. Aunque el análisis organizacional se ha extendido recientemente a América Latina, continúan predominando enfoques y métodos tradicionales. Por ello, resulta necesario desarrollar perspectivas teórico-metodológicas críticas que permitan comprender los fenómenos administrativos según la realidad latinoamericana.

En Paraguay, este proceso ha sido influenciado tanto por teorías internacionales como por las características propias del contexto nacional. Desde los enfoques clásicos, centrados en la estructura y la eficiencia, hasta las perspectivas contemporáneas orientadas a la innovación, la cultura organizacional y la gestión estratégica, las teorías administrativas han impactado la manera en que empresas e instituciones públicas gestionan sus recursos.

La gestión constituye un aspecto esencial dentro de la administración de las organizaciones, ya que permite coordinar acciones estratégicas para cumplir sus objetivos. Además, influye en el funcionamiento eficiente de las instituciones y empresas. Su correcta aplicación también aporta al bienestar social y económico. Por ello, la gestión tiene una gran relevancia en el contexto actual tanto a nivel nacional como internacional. (Ropa-Carrión & Alama-Flores, 2022)

Además, esta investigación posee importancia académica y práctica, ya que contribuye a ampliar el conocimiento sobre la adaptación de teorías administrativas en Paraguay y ofrece herramientas para mejorar la toma de decisiones en organizaciones públicas y privadas.

Asimismo, la escasa documentación integral sobre este proceso en el ámbito nacional justifica la necesidad de analizar su desarrollo histórico y su impacto en la administración contemporánea paraguaya. Por tal motivo se ha planteado como objetivo de investigación: analizar la evolución de las prácticas de gestión en Paraguay considerando su articulación con teorías administrativas en empresas públicas y privadas, desde 1992 al 2025.

A continuación, se detallan las teorías administrativas y organizacionales que han sido sujeto de esta investigación:

Primeramente, se menciona la teoría clásica, Picado y Golovina (2021) señalan que Fayol en 1916 en Francia dividió las actividades industriales en seis grupos: técnico, comercial, financiero, de seguridad, contable y gerencial. Esta teoría se centra en la estructura organizacional y en las funciones necesarias para que una organización logre eficiencia.

La teoría clásica de Henri Fayol plantea 14 principios administrativos que sirven como guía para los gerentes en la organización, dirección y toma de decisiones, con el propósito de alcanzar una mayor eficiencia organizacional. **(Sharma et al., 2024)**

Aunque los principios de Fayol surgieron en un contexto industrial tradicional, mantienen vigencia al adaptarse a los desafíos actuales. Rana (2024) menciona que elementos como la unidad de mando, la división de tareas, la equidad y la estabilidad se reinterpretan para favorecer la colaboración, la agilidad y la construcción de organizaciones más flexibles y resilientes.

Siguiendo con otras de las teorías administrativas incluidas en este estudio, la describen Reyes Escalante y Calderón Márquez (2025), pues señalan que la teoría de la burocracia de Max Weber (1964) propone una organización basada en reglas claras, jerarquía, competencia técnica y meritocracia, destacando la racionalidad y eficiencia. Desarrollada en la Alemania de la unificación en 1871, donde se buscaba estructuras públicas y privadas profesionalizadas, jerárquicas y normativas, en contraste con la gestión tradicional.

Desde la perspectiva de la teoría de las contingencias surgida a mediados del siglo XX plantea que no existe una única forma ideal de organizar una empresa, sino que su estructura debe adaptarse al entorno. Las investigaciones realizadas por **Burns y Stalker (1961)**, así como por **Lawrence y Lorsch (1967)**, evidenciaron que la efectividad de las organizaciones depende de su capacidad para ajustarse a las condiciones del entorno, lo que indica que no existe un único modelo de estructura organizacional válido para todas las circunstancias. A partir de estos aportes, la teoría de la contingencia evolucionó incorporando nuevas variables, entre ellas la tecnología, la cultura organizacional y el tamaño de la empresa. (Cevallos Ortega & Cruz Rodríguez, 2024)

Por otro lado, Hussain et al. (2023) explican que la teoría del liderazgo paternalista (LP), basado en el confucionismo, enfatiza el papel de la disciplina y la autoridad, combinado con la compasión y la integridad moral, para mantener la obligación de roles y la armonía colectiva entre líderes y seguidores. Fundamentalmente, el LP enfatiza una estructura jerárquica descendente fundamentada en la moralidad, la bondad, el cuidado y el respeto a la autoridad. En el LP, los líderes demuestran su rol como padres o cabeza de familia que se preocupan por el bienestar de sus seguidores tanto en la vida profesional como en la privada. En respuesta, los seguidores se sienten obligados, en deuda y agradecidos con los líderes, correspondiendo en el cumplimiento de diversos roles. Este pensamiento fue desarrollado como teoría organizacional formal a finales del siglo XX, particularmente en la década de 1990, a partir de los estudios de Farh y Cheng en contextos asiáticos.

Prosiguiendo con otra teoría como la del actor estratégico explicada por Checco (2018) donde Crozier y Friedberg (1977) señalan que el poder en las organizaciones se basa, en primer lugar, en el conocimiento especializado, difícil de reemplazar. Los actores que dominan competencias clave tienen ventaja en las decisiones internas. Otra fuente de poder es la capacidad de vincularse con el entorno externo, actuando como intermediarios. Estos actores conectan la organización con otros sistemas y fortalecen su influencia. Finalmente, la posesión y control de información clave constituye una fuente fundamental de poder organizacional.

Lee y Slater (2022) explican que la RBV (*Resource-Based View*) se centra en los recursos o competencias centrales y sostiene que estos recursos y capacidades son los determinantes principales de la estrategia y del desempeño de la empresa. Aunque Penrose (1959) ofreció ideas originales sobre la perspectiva de recursos de la empresa, fueron Wernerfelt (1984) y Barney (1991) quienes popularizaron esta visión. Desde entonces, muchos autores han contribuido al desarrollo de la teoría, por ejemplo, Eisenhardt y Martin (2000), Zahra y George (2002) y Zollo y Winter (2002). Simon (1947) citado por Mintrom (2015) fue el precursor de la Teoría del Comportamiento Administrativo se concibió como una explicación lógica y conceptualmente coherente de la estructuración de las organizaciones e instituciones. De este modo, sentó las bases para el desarrollo de una ciencia de la administración empírica con fundamento teórico. En los años posteriores a su publicación, Simon se dedicó a una amplia gama de exploraciones, tanto conceptuales como empíricas, de las prácticas de toma de decisiones, todas ellas con antecedentes en esta obra conceptual inicial.

En cuanto a la teoría de la administración pública, Wilson (1887) expresa que la administración pública está profundamente ligada a los principios constitucionales. Para que un gobierno funcione de manera eficiente, es necesario que la autoridad y la responsabilidad de los funcionarios estén claramente definidas. Bajo esta teoría, la tarea de la administración consiste en encontrar las formas más simples y efectivas de distribuir el poder y asignar responsabilidades, de manera que la acción del gobierno no se vea obstaculizada ni confusa. Wilson (1887) enfatiza que estudiar y aplicar estos principios administrativos no solo mejora la eficiencia del gobierno, sino que también contribuye al entendimiento y fortalecimiento de la Constitución, ya que permite traducir sus normas en decisiones y funciones concretas dentro del aparato estatal.

Finalmente, con respecto a la teoría institucional, López y Ponce (2024) citan a Scott (2012), mencionando que la teoría institucional se fundamenta en la teoría de la organización. El autor hace referencia a los trabajos de Barnard (1938), Roethlisberger y Dickson (1939), y Simon (1957), entre otros, debido a que estos estudios establecen conexiones entre las instituciones y las organizaciones. Por su parte, el nuevo institucionalismo introduce perspectivas renovadas para el análisis de los fenómenos organizacionales, alejándose de una visión exclusivamente técnica de la organización y reconociendo que existen mundos construidos socialmente, sistemas de reglas compartidas, estructuras organizacionales con elementos irracionales y la importancia de alcanzar legitimidad externa más que simplemente enfocarse en la eficiencia.

MATERIALES Y MÉTODOS

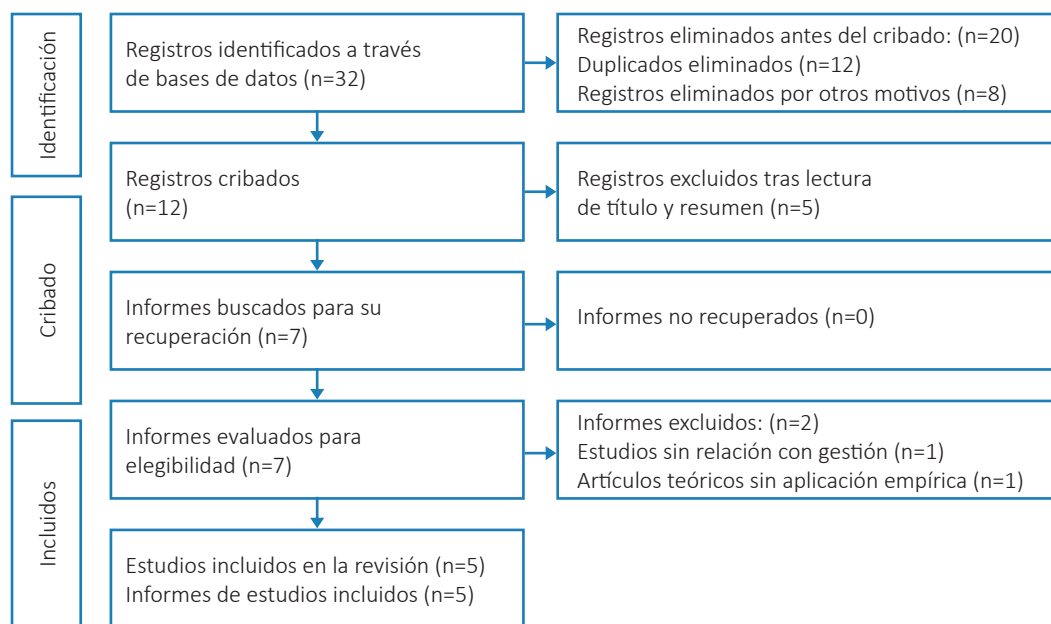
La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, debido a que se orientó al análisis e interpretación de información teórica y documental relacionada con la evolución de las prácticas de gestión. El estudio es de tipo básico o teórico, ya que buscó ampliar y sistematizar las prácticas existentes con las teorías administrativas en el contexto paraguayo.

El nivel de investigación es descriptivo, porque se centró en identificar, organizar y describir las principales teorías administrativas que han influido en Paraguay, tanto en el ámbito público como privado, a lo largo del tiempo.

El diseño ha correspondido a una revisión documental, basada en el análisis sistemático de fuentes secundarias, a tal efecto se implementó una revisión basada en el protocolo internacional PRISMA, abarcando un periodo de búsqueda desde 1992 hasta 2025. El objetivo fue identificar investigaciones sobre gestión en empresas públicas y privadas de Paraguay que presentaran una aplicación empírica clara.

De un total de 32 registros iniciales encontrados en base de datos como Google Scholar Scielo, Redalyc y repositorios de universidades con ayuda de palabras claves, se excluyeron 20 por duplicidad o falta de pertinencia, dejando 12 documentos para un cribado por título y resumen. Tras evaluar los 7 informes restantes a texto completo, se descartaron aquellos de carácter estrictamente teórico, resultando en una muestra final de 5 investigaciones que cumplieron con todos los criterios de inclusión. Como se observa en la Figura 1, la dificultad para consolidar esta muestra evidencia la limitada producción científica local relacionadas a las prácticas de gestión tanto en el ámbito público como privado.

Figura 1. Flujo de selección de fuentes bibliográficas (1992-2025)



Fuente: Elaboración propia basada en el diagrama de flujo de la declaración PRISMA (2020)

Además, se elaboró una matriz de sistematización (véase Cuadro 1), estructurada en filas (teorías y autores) y columnas (periodos de referencia), incorporando además una codificación por colores y la clasificación según tipo de organización. Esta matriz permitió realizar un análisis comparativo de carácter cualitativo, identificando similitudes, diferencias y la evolución de las teorías administrativas en distintos periodos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación, se presenta la tabla 1, el cual muestra la sistematización de las principales teorías administrativas analizadas en la investigación documental. En este se identifican los aportes teóricos, su evolución temporal y su aplicación en organizaciones públicas y privadas, a partir de los estudios revisados.

Tabla 1. Matriz de sistematización de Teorías Administrativas.

	PERIODO					Clasificación de las organizaciones según la propiedad del capital
	1992	2005	2013	2020	2025	
Teorías y precursores						
Teoría del Liderazgo Paternalista Farh y Cheng (2000)	■					Investigaciones realizadas en empresas públicas
Teoría del Actor estratégico. Crozier y Friedberg (1977)	■					
Teoría de la Escuela Clásica de la Administración. Henri Fayol (2016)		■	■			
Teoría de la Burocracia. Max Weber		■			■	
Teoría del Comportamiento Administrativo. Herbert Simon (1947)			■			Investigaciones realizadas en empresas privadas
Teoría de los Recursos y Capacidades Penrose (1959)				■		
Teoría de la contingencia. Burns y Stalker (1961)				■		
Teoría institucional. Barnard (1938)		■				
Teoría de la Administración pública. Woodrow Wilson (1887)		■				

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación documental.

Referencias utilizadas para la elaboración del cuadro 1.

- García de Benavides (1992)
- Sánchez-Báez et al. (2020)
- Guttandin y Penner (2005)
- Caballero (2025)
- Zacarías Escobar (2013)

A partir de esta base, se considera necesario profundizar en las características específicas de cada una de las investigaciones que aparecen en el cuadro 1, con sus respectivas teorías, precursores y contexto de empresas que se describen a continuación:

El estudio realizado por García de Benavides (1992), quién explicó que el origen de las empresas en la década del 90 en Paraguay era esencialmente familiar. El gerente constituía un símbolo que servía de nexo entre el interior y el exterior de la empresa, ámbito en el cual esta interactuaba. En el interior, era considerado como el padre-líder que resolvía los problemas y como el filtro entre la empresa y su medio ambiente. Esta forma de liderar coincidió con la investigación realizada por Farh y Cheng (2000), quienes la definieron como parte de la Teoría del liderazgo paternalista mediante estudios efectuados en organizaciones chinas, en las que se combinaban una férrea disciplina y autoridad con benevolencia paternal e integridad moral en un ambiente personalista, prevalente en las empresas familiares.

Continuando con la investigación realizada por García de Benavides (1992), en la que se sostenía que el gerente centraliza toda la información a la cual tenía acceso a través de sus vínculos sociales y dadas las prerrogativas y privilegios que le otorgan su ubicación social, y la difundía o no de acuerdo a su propio criterio. De esta manera reforzaba su posición como centro de poder y consolidaba un manejo de dominación de las incertidumbres internas y externas a la empresa, el cual utiliza como argumento de negociación, obteniendo ciertas ventajas.

Este modo de gestión administrativa se vincula con la teoría del Actor Estratégico. Según Checco (2018), basado en los aportes de los autores como Michel Crozier y Erhard Friedberg, el poder organizacional surge del control de recursos estratégicos que generan dependencia. Entre ellos destacan: las competencias técnicas especializadas difíciles de reemplazar, la capacidad de relacionar la organización con el entorno externo y el control de la información y los procesos comunicativos, factores que fortalecen la posición de ciertos actores dentro del sistema.

De esta manera, en la tabla 1 aparece la investigación realizada por García de Benavides (1992), aplicada a empresas privadas, cuyos hallazgos se relacionan con las teorías del Liderazgo Paternalista y la teoría del actor estratégico.

Prosiguiendo en la línea temporal, la investigación realizada por Zacarías Escobar (2013), en Encarnación, mostró que la mayoría de los administradores de comercios no contaban con formación universitaria, por lo que predominaba una gestión tradicional basada en la experiencia. También se observó que muchos negocios estaban a cargo de mujeres y funcionaban como actividades complementarias del hogar. En cuanto a la edad, predominaban comerciantes de entre 50 y 60 años, lo que aportaba experiencia, aunque con limitaciones como poca flexibilidad y resistencia a nuevas tecnologías.

Respecto a la estructura organizacional, se constató que predominaba una estructura de tipo funcional, caracterizada por la concentración de decisiones en la figura del comerciante. Se destacó además la ausencia de una clara distribución del trabajo en la mayoría de los casos. Cuando el comerciante se ausentaba, la función gerencial recaía generalmente en un familiar que asumía el rol de supervisor.

Esta forma de administración investigada por Zacarías Escobar (2013) presenta rasgos de la teoría clásica de Henri Fayol. Picado y Golovina (2021) señalan que Fayol propone la centralización de la autoridad, donde la dirección controla las decisiones principales. En los comercios analizados, esto se refleja en la concentración de decisiones en el propietario, con delegación informal a familiares en su ausencia. Sin embargo, aunque Fayol también destaca la división del trabajo, la jerarquía y la definición de funciones, en la práctica observada predomina la experiencia empírica. Por ello, se evidencia una aplicación parcial de la teoría, con una estructura funcional básica pero poco formalizada.

En cuanto a la concentración de decisiones en la figura del comerciante y las prácticas de carácter empírico observadas, se vinculan con la teoría del comportamiento administrativo. En este sentido, Simon (1947), citado por Mintrom (2015), sostiene que la toma de decisiones se encuentra condicionada por la racionalidad limitada, por lo que los individuos recurren a la experiencia y a comportamientos intencionales para compensar dichas limitaciones.

De manera más reciente, Montenegro-Velandia y Díaz-Montenegro (2024) confirman esta perspectiva al señalar que, desde la racionalidad limitada, las personas toman decisiones parcialmente irracionales debido a restricciones cognitivas, de información y de tiempo. Los autores encontraron además que los microempresarios recurren en mayor medida a la intuición frente a directivos de grandes empresas, especialmente cuando la información disponible es insuficiente, ambigua o poco confiable.

Desde esta perspectiva, en el Cuadro 1 se presenta la investigación desarrollada por Zacarías Escobar (2013), aplicada al ámbito de las empresas privadas, cuyos resultados guardan relación con los postulados de la Escuela Clásica propuesta por Henri Fayol y con la teoría del comportamiento administrativo formulada por Herbert Simon.

Sánchez-Báez et al. (2020), realizaron una investigación en Asunción y en la zona Central, encontraron que las empresas más grandes de Asunción presentan mayores niveles de innovación, mientras que las pequeñas enfrentan limitaciones de recursos humanos, financieros y organizacionales. Además, un mayor nivel educativo favorece significativamente la innovación organizacional. Las empresas ubicadas en Asunción muestran también más innovación en procesos. Esto sugiere la existencia de externalidades de conocimiento vinculadas a la urbanización. Asimismo, la región urbana ofrece mejor acceso a recursos, servicios y redes de innovación. Esta investigación se alinea en parte con la Teoría de los Recursos y Capacidades (RBV, *Resource-Based View*), donde Nguyen Thi et al. (2023), expresa que la RBV apoya firmemente la explotación de la innovación como una competencia central, y es utilizada prominentemente por empresas jóvenes para mantener una ventaja competitiva.

Por otro lado, Sánchez-Báez et al. (2020) evidenciaron que existen efectos significativos de la cultura adhocrática y, marginalmente, de la cultura de mercado sobre la innovación. Estos resultados sugieren que las culturas organizacionales con una orientación externa favorecen la capacidad innovadora de las pequeñas empresas. Por el contrario, las culturas organizacionales

con una orientación interna (de clan y jerárquica), que predominan en las pequeñas empresas paraguayas, parecen no afectar sus capacidades de innovación. Estos indicadores guardan también correspondencia con el planteamiento de la Teoría de la Contingencia, en este sentido Cevallos Ortega y Cruz Rodríguez (2024) señalan que este postulado ofrece un enfoque teórico que permite explicar de qué manera los factores del entorno inciden en la forma en que se estructuran y funcionan las organizaciones. En consecuencia, los resultados confirman que no existe un modelo organizacional universalmente eficiente, sino que su efectividad depende de la interacción entre el entorno, la tecnología y las características internas de cada organización. En este sentido, en el Cuadro 1 se presenta la investigación realizada por Sánchez-Báez et al. (2020), aplicada al ámbito de las empresas privadas, cuyos resultados se vinculan con la Teoría de los Recursos y Capacidades propuesta por Penrose (1959), así como con la Teoría de la Contingencia desarrollada por Burns y Stalker (1961).

Haciendo referencia al cuadro 1, en la administración pública en Paraguay, Guttandin y Penner (2005) identifican cinco tipos de administradores, destacando al que posee “voluntad política”, capaz de convertir instituciones “blandas” en “duras” mediante control directo y aplicación estricta de normas, aunque su efectividad depende de su presencia. Este enfoque se relaciona con la teoría institucional, tal como aparece en el Cuadro 1 con su precursor Bernard (1938), donde las organizaciones responden a valores y expectativas del entorno. Villamizar Loaiza (2021) explica que la Teoría Institucional plantea que el éxito y la permanencia de las organizaciones en el tiempo dependen en gran medida de la legitimidad que estas logren construir frente a sus públicos o partes interesadas.

Esta perspectiva es respaldada por estudios recientes; Rodríguez y Wilches (2022) destacan que la crisis de legitimidad de las organizaciones públicas no solo cuestiona su eficacia técnica, sino también su capacidad de responder a las expectativas y demandas sociales, siendo el cumplimiento de dichas expectativas un factor determinante para la estabilidad y credibilidad institucional, incluso por encima de las mejoras estrictamente técnicas en el desempeño.

El segundo tipo de identificado por Guttandin y Penner (2005) es el administrador “planificador” prioriza la racionalidad técnica sobre la política para fortalecer las instituciones. Se basa en normas estables, planificación a largo plazo, control de la información y tiende al centralismo. Esta manera de administrar se alinea con la teoría de la burocracia de Max Weber tal como lo describe, Martínez Garcés y Prada Landaeta (2023) el modelo burocrático tiende a acumular los recursos materiales bajo el poder de quienes ocupan cargos directivos.

También se enlaza con la teoría de Fayol tal como lo mencionan Calderón Márquez et al. (2025), quién desarrolló cuatro funciones administrativas, mejor conocidas como proceso administrativo (planificación, organización, dirección y control).

El tercer tipo descrito por Guttandin y Penner (2005), es el administrador “impulsor” rechaza la politiquería y concibe la administración pública como un espacio neutral, orientado por criterios técnicos y al servicio de la ciudadanía. Esta forma de administrar también se alinea a la Teoría

burocrática de Weber caracterizada tener una autoridad racional-legal según lo mencionado por Calderón Márquez et al. (2025)

Otra de las formas de administrar mencionado por Guttandin y Penner (2005) es el administrador “empírico” se caracteriza por su fuerte lealtad a la institución. Prioriza la obediencia a superiores y relaciones jerárquicas, acercándose al modelo clásico del burócrata.

Y el último tipo de administrador explicado por los autores mencionados anteriormente, es el “sobreviviente”, depende de la confianza de autoridades políticas para mantenerse o regresar a su cargo. Su permanencia está sujeta a cambios políticos y decisiones de poder. Su posición se basa en relaciones de confianza más que en méritos técnicos, asegurando obediencia al nivel político. En esta línea, Cohen y Duhl (2026) plantean que este tipo de nombramiento responde fundamentalmente a los intereses de quienes lo realizan, ya sean de carácter ideológico, partidista o incluso personal, e implica la intervención directa de funcionarios electos en el proceso de designación, en lugar de sujetarse exclusivamente a procedimientos burocráticos basados en el mérito.

Otra investigación realizada en el ámbito de la administración de las organizaciones públicas, se identifican como la realizada por Caballero (2025) en el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). En este estudio, los resultados derivados del análisis de datos empíricos obtenidos mediante entrevistas a funcionarios fueron comparados de forma sistemática con diversos enfoques teóricos, con el fin de interpretar el desempeño organizacional en la práctica. Se identificó que en el INDI conviven distintos modelos de funcionamiento en varios niveles. En este sentido Christensen y Lægreid (2011) revelan que, las organizaciones del sector público tienden a volverse más complejas e híbridas debido a reformas continuas. Esta hibridez no debe entenderse como un problema, sino como una característica propia del sistema público, donde coexisten principios, estructuras y valores diversos e incluso contradictorios. Lejos de ser una debilidad, esta condición puede aportar mayor flexibilidad y capacidad de adaptación frente a entornos cambiantes. Estudios más recientes confirman esta perspectiva: Thygesen et al. (2026), explican a partir de una revisión sistemática sobre la gobernanza de crisis durante la pandemia de COVID-19, identifican distintos tipos de hibridez organizacional: temporal, concurrente e integrativa. Evidenciando que la combinación de mecanismos de control jerárquico y colaboración en red permite a las organizaciones públicas adaptarse de forma más flexible frente a contextos de incertidumbre y cambio.

Caballero (2025), expone que el denominado “modelo pulpo” permite explicar cómo una organización concebida bajo una lógica mecanicista, similar a la planteada por Max Weber (cuadro 1), puede integrar simultáneamente múltiples formas de actuación. En el INDI, cada dependencia o departamento tiende a enfatizar un modelo particular según sus funciones. Lejos de ser una institución contradictoria, su dinámica refleja capacidad de adaptación. La organización ajusta tanto sus procedimientos internos como externos de manera flexible. Esto le permite responder eficazmente a las demandas de los usuarios. Así, la investigación pone en evidencia las

estrategias de adaptación del aparato estatal. En este sentido Aristovnik et al. (2022), expresan que organizaciones públicas han cambiado en las últimas décadas para adaptarse a las transformaciones sociales, económicas y políticas del mundo postindustrial, lo que ha incrementado su complejidad. Esto se debe a que los nuevos modelos de gobernanza no reemplazan completamente a los anteriores, sino que conviven con ellos, manteniendo prácticas y principios previos.

CONCLUSIONES

En base a la revisión documental realizado en este estudio la evolución de las prácticas administrativas en Paraguay desde 1990 hasta la actualidad, tanto en el ámbito público como privado, evidencia un proceso caracterizado por cambios parciales y persistencias estructurales.

En el sector privado, se observa una evolución limitada, donde algunas organizaciones, principalmente las de mayor tamaño y ubicadas en contextos urbanos, han incorporado prácticas más modernas vinculadas a la innovación, la profesionalización y la apertura al entorno. Sin embargo, en gran parte del tejido empresarial persisten formas tradicionales de gestión, especialmente de carácter familiar, con alta centralización de decisiones, predominio de la experiencia empírica y resistencia al cambio.

Por su parte, en la administración pública, si bien se identifican avances en términos de flexibilidad organizacional y capacidad de adaptación, reflejados en la coexistencia de diversos modelos de gestión dentro de una misma institución, continúan presentes elementos tradicionales como la influencia política, la dependencia del liderazgo individual y la heterogeneidad en los estilos de administración.

En conjunto, estos hallazgos permiten afirmar que la administración en Paraguay no ha experimentado una evolución lineal ni completamente transformadora, sino más bien un proceso heterogéneo y adaptativo, en el que coexisten prácticas modernas con estructuras tradicionales. Esta dualidad refleja tanto los esfuerzos de modernización como las limitaciones estructurales propias del contexto institucional, económico y sociocultural del país.

Se recomienda que tanto el sector privado como el público en Paraguay promuevan la profesionalización y capacitación continua de sus administradores, incorporando tecnologías y métodos modernos que mejoren la eficiencia y la toma de decisiones. Es fundamental fomentar culturas organizacionales orientadas a la innovación, el aprendizaje y el servicio, así como establecer planificación estratégica y mecanismos de evaluación claros. Además, ambos sectores se beneficiarían del monitoreo permanente de su desempeño y de la colaboración intersectorial para intercambiar buenas prácticas, favoreciendo así una modernización adaptativa que reduzca la persistencia de modelos tradicionales y fortalezca la gestión administrativa en el país.

En investigaciones futuras se podría estudiar cómo la formación académica, capacitación continua y desarrollo de competencias gerenciales influyen en la innovación y en la modernización de prácticas administrativas.

Disponibilidad de los datos de la investigación: Los datos que respaldan los hallazgos de esta investigación y que no se encuentran sujetos a restricciones derivadas de acuerdos de confidencialidad o disposiciones normativas podrán ser proporcionados por el autor de correspondencia, previa solicitud razonable realizada a través del correo electrónico correspondiente: glzacarias@facea.uni.edu.py

COMENTARIOS DE EVALUACIÓN

Este artículo fue sometido a un proceso de evaluación a través de revisión por pares en modalidad anónima, de acuerdo con la política de transparencia editorial de la revista. Los revisores, que participaron de manera anónima en este proceso, dieron su consentimiento para la publicación de los comentarios emitidos durante la revisión.

Comentarios de evaluación 1: Se detectaron errores de concordancia (ej. «teorías administrativas incluidos» en lugar de «incluidas») que deben ser pulidos antes de la versión final. Se debe limpiar la Figura 1 (PRISMA) para evitar textos solapados o duplicados que restan rigor visual al trabajo.

Comentarios de evaluación 2: Se recomienda fortalecer el rigor científico del manuscrito mediante una delimitación más precisa del problema de investigación y del vacío de conocimiento, ampliar y sistematizar la descripción metodológica (criterios de inclusión y exclusión, estrategia de búsqueda, instrumento y procedimiento de análisis), profundizar la discusión crítica incorporando limitaciones, discrepancias con estudios previos e implicaciones teóricas, mejorar la especificidad de las palabras clave y actualizar el marco bibliográfico para cumplir con el porcentaje de referencias recientes exigido por la revista, verificando además la uniformidad de las referencias conforme a las normas APA requeridas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aristovnik, A., Murko, E., & Ravšelj, D. (2022). From neoweberian governance models to hybrid public administration: Differences between state and local government. *Administrative Sciences*, 12(1), 26. <https://doi.org/10.3390/admsci12010026>
- Ballina Ríos, F. (2021). ¿Hacia una teoría de la administración en América Latina? *Ensayos de Economía*, 31(58), 86-108. <https://doi.org/10.15446/ede.v31n58.85905>
- Borda, D. (2025). Paraguay: Eficiencia y equidad de las políticas públicas. *ACADEMO. Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 12(2), Artículo e1238. <https://doi.org/10.30545/academo.2025.n2.1238>
- Caballero, S. (2025). Entre máquina, organismo y pulpo: Análisis de los modelos organizacionales del Instituto Paraguayo del Indígena. *Revista Kera Yvoty*, 10, Artículo e4217. <https://doi.org/10.54549/ky.2025.10.e4217>

- Calderón Márquez, P., Rivera Auld, P., & Gómez García, C. (2025). Escuela clásica de la administración y su impacto trascendental en las organizaciones. En A. Y. Reyes Escalante & P. Calderón Márquez (Coords.), *Epistemología de las ciencias administrativas: Enfoques y reflexiones* (pp. 67-89). El Colegio de Chihuahua. https://www.researchgate.net/publication/389788683_Escuela_clasica_de_la_administracion_y_su_impacto_trascendental_en_las_organizaciones
- Castillo Jiménez, R. (2024). Factores que influyen en la contratación de consultoría empresarial en las empresas familiares en Paraguay. *Revista de Análisis y Difusión de Perspectivas Educativas y Empresariales (RADEE)*, 4(8), 46-53. <https://doi.org/10.56216/radee022024ago.a04>
- Cevallos Ortega, F. L., & Cruz Rodríguez, M. A. (2024). La evolución de la teoría de la contingencia: Enfoques paradigmáticos y estrategias metodológicas. *Revista Electrónica Tambara*, 24(131), 2061-2082. https://tambara.org/wp-content/uploads/2024/08/2.Evolución_Teoría_comtingencia_Cevallos_F_Cruz_M..pdf
- Checco, G. B. (2018). Aportes teóricos de la sociología de las organizaciones: El actor y el sistema de Crozier y Friedberg (1977). *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 8(1), 379-384. <https://doi.org/10.11606/rgpp.v8i2.178265>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration—Theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Cohen, N., & Duhl, R. (2026). Populism and political appointments. *Public Administration Review*, 86(1), 171-183. <https://doi.org/10.1111/puar.70023>
- Duque Ramírez, S. P., & Castañeda Vargas, M. E. (2024). Teorías de la administración contemporánea y su influencia en el modelo de gestión administrativa de la facultad de ciencias empresariales de la institución universitaria Antonio José Camacho – UNIAJC. En J. L. Duque Ceballos, C. L. Giraldo Patiño, & A. Hurtado Ayala (Coords.), *Gestión organizacional: Una mirada desde la investigación* (pp. 63-88). Universidad Santiago de Cali. <https://doi.org/10.35985/9786287604766.2>
- Farh, J.-L., & Cheng, B.-S. (2000). A cultural analysis of paternalistic leadership in Chinese organizations. En J. T. Li, A. S. Tsui, & E. Weldon (Eds.), *Management and organizations in the Chinese context* (pp. 84-127). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230511590_5
- García de Benavides, C. (1992). El gerente y la cultura de las empresas en el Paraguay. *Cuadernos de Difusión*, 1(2), 55-70. <https://doi.org/10.46631/jefas.1992.n2.04>
- Guttandin, F., & Penner, H. (2005). *Administración y cultura en el Paraguay: Desde la perspectiva de funcionarios de alto rango*. https://portalguarani.com/971_cooperacion_tecnica_alemana_giz/14239_administracion_y_cultura_en_el_paraguay_friedhelm_guttandin_hedy_penner_.html

- Hussain, M., Luu, T., & Marjoribanks, T. (2023). Paternalism: Origins and theoretical context. En G. R. Goethals, S. T. Allison, & G. J. Sorenson (Eds.), *The SAGE encyclopedia of leadership studies*. SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781071840801.n217>
- Lee, J., & Slater, J. (2022). Evolution of dynamic capabilities in crisis management system: A proposition from the cases of multinationals from NIEs. *Open Journal of Business and Management*, 10, 1362-1372. <https://doi.org/10.4236/ojbm.2022.103073>
- López Figueroa, J. C., & Ponce Dimas, T. (2024). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: Problemáticas organizacionales y vínculos teóricos*. Instituto Tecnológico de Sonora. https://www.researchgate.net/publication/394468148_El_nuevo_institucionalismo_en_el_analisis_organizacional_problematicas_organizacionales_y_vinculos_teoricos
- Martínez Garcés, J., & Prada Landaeta, P. (2023). La gestión y sus vínculos fundamentales: La burocracia moderna bajo la visión de Max Weber. *SUMMA. Revista Disciplinaria en Ciencias Económicas y Sociales*, 5(1), 1-2. <https://doi.org/10.47666/summa.5.1.1>
- Mintrom, M. (2015). Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. En M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla (Eds.), *The Oxford handbook of classics in public policy and administration*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.22>
- Montenegro-Velandia, W., & Díaz-Montenegro, S. X. (2024). Análisis factorial del estilo de toma de decisiones en la efectividad de la estrategia organizacional. *Contaduría y Administración*, 69(1), Artículo e434. <https://doi.org/10.22201/fca.24488410e.2024.4867>
- Nguyen Thi, U., Hoang Van, M., Mahmud, I., & Vu Thi Thuy, L. (2023). Innovación y ventaja competitiva sostenible de las empresas jóvenes: Un enfoque de implementación de estrategias. *Sustainability*, 15(13), Artículo 10555. <https://doi.org/10.3390/su151310555>
- Organización de las Naciones Unidas. (2023). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU. https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf
- Palafox Soto, M. O. (2025). Estructura organizacional a través de las teorías administrativas. *Global Business Administration Journal*, 9(1), Artículo e6448. <https://doi.org/10.31381/gbaj.v9i1.6448>
- Peña Rodríguez, M. (2023). Análisis de la evolución de las teorías de la administración hacia una visión de un modelo teórico integrador. *Transitare*, 9(1), 15-29. <https://transitare.anahuacoaxaca.edu.mx/index.php/Transitare/article/download/171/95/559>
- Picado Juárez, A. M., & Golovina, N. S. (2021). La gestión empresarial en las micro, pequeñas, medianas empresas. *Revista Científica Estelí*, 96-114. <https://doi.org/10.5377/farem.v0i0.11610>

- Rana, M. M. (2024). Industry 4.0 and Fayol's 14 principles of functional management: Relevance, emerging practices and consequences. *Asian Journal of Economics, Business and Accounting*, 24(7), 82-96. <https://doi.org/10.9734/ajeba/2024/v24i71393>
- Reyes Escalante, A. Y., & Calderón Márquez, P. (Coords.). (2025). *Epistemología de las ciencias administrativas: Enfoques y reflexiones* (1.ª ed.). <https://doi.org/10.63981/978-607-8214-85-3>
- Rodríguez Granados, J. M., & Wilches Tinjacá, J. A. (2022). Análisis bibliométrico sobre el desempeño institucional público en organizaciones estatales. *Revista Interamericana De Bibliotecología*, 45(3), 18. <https://doi.org/10.17533/udea.rib.v45n3e347012>
- Ropa-Carrión, B., & Alama-Flores, M. (2022). Gestión organizacional: Un análisis teórico para la acción. *Revista Científica de la UCSA*, 9(1), 81-103. <https://doi.org/10.18004/ucsa/2409-8752/2022.009.01.081>
- Sánchez-Báez, E. A., Fernández-Serrano, J., & Romero, I. (2020). Cultura organizacional e innovación en las pequeñas empresas de Paraguay. *Regional Science Policy & Practice*, 12(2), 233-247. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12203>
- Sharma, A. K., Goyal, A., & Sharma, A. (2024). Relevancia de los conceptos clásicos de gestión en la era contemporánea: Un estudio de caso de los principios de Fayol. *Revista de Gestión IIMT*, 1(1). <https://doi.org/10.1108/IIMTJM-10-2023-0026>
- Thygesen, S. A., Krogh, A. H., & Lo, C. (2026). Hybrid crisis governance: A systematic review of control-based and collaborative governance of the COVID-19 pandemic. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 17(1), Artículo e70054. <https://doi.org/10.1002/rhc3.70054>
- Villamizar Loaiza, C. (2021). La legitimidad institucional como fuente de reputación corporativa. *Investigación y Desarrollo*, 29(2), 196-222. <https://doi.org/10.14482/index.29.2.320>
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222. <https://teachingamericanhistory.org/document/the-study-of-administration-2/>
- Zacarías Escobar, G. L. (2013). *Optimización de la gestión financiera/económica y organizacional de los comercios del rubro ropería contribuyentes de IRACIS del nuevo circuito comercial de Encarnación, año 2013* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Encarnación]. Biblioteca Nila López. <https://www.unae.edu.py/biblio/index.php/tesis-tfg/posgrado/maestria-en-administracion-de-negocios/n-5-optimizacion-de-la-gestion-financiera-economica-y-organizacional-de-los-comercios-del-rubro-roperia-contribuyentes-de-iracis-del-nuevo-circuito-comercial-ano-2013>