Revista Kera yvoty
reflexiones sobre la cuestión social
ISSN Online: 2788-9572 - ISSN Printed: 2519-7797

ARTÍCULO ORIGINAL
Kera yvoty, vol. 10, 2025, e4217
https://doi.org/10.54549/ky.2025.10.e4217

Entre máquina, organismo y pulpo: análisis de los modelos organizacionales del Instituto Paraguayo del Indígena

Between machine, organism, and octopus: analysis of the organizational models of the Paraguayan Institute of Indigenous People

Salustiana Caballero[1]

[1] Asociación Paraguaya de Sociología. Asunción, Paraguay.
Correspondencia: tiana.py@gmail.com

RESUMEN

El presente artículo describe, con una mirada sociológica, los diferentes niveles de funcionamiento del Instituto Paraguayo del Indígena desde la perspectiva de sus funcionarios/as y con ayuda de teorías y metáforas. Los enfoques teóricos utilizados para analizar el funcionamiento de la institución son: el modelo máquina de Max Weber, el cual presenta a la institución como eficiente, funcionando como un engranaje controlado al estilo de una máquina. El segundo es el modelo de organismo de Niklas Luhmann, El mismo concibe a las organizaciones como entidades que seleccionan alternativas para asumir decisiones y se adaptan al entorno, mostrando flexibilidad y adecuación. El tercero es el modelo pulpo, utilizando la idea de Clifford Geertz, con la cual se concibe a la organización como centralizada, pero flexible y reaccionando ante las necesidades y demandas. El estudio concluye que el INDI como institución estatal se presenta en algunas partes como una máquina al estilo propuesto por Weber, de un organismo, como lo afirma Luhmann, pero que puede combinar varios modelos de funcionamiento y/o acentuar uno u otro según la necesidad de actuación. Se trata de una institución que se adapta como un organismo, maneja interna y externamente sus procedimientos burocráticos, acomodándolo de modo flexible a las demandas de los destinatarios de sus acciones, como lo expresa el modelo pulpo de Clifford Geertz.

Palabras clave: burocracia, rigidez, adaptación, interculturalidad, flexibilidad, institución estatal, modelos teóricos, percepción de funcionarios.

ABSTRACT

This article describes, with a sociological perspective, the different levels of operation of the Paraguayan Indigenous Institute from the viewpoint of its officials, using theories and metaphors. The theoretical approaches used to analyze the functioning of the institution are: Max Weber's machine model, which presents the institution as efficient and striving to operate like a controlled gear in a machine. The second is Niklas Luhmann's organism model, which conceives organizations as entities that select alternatives to make decisions and adapt to their environment, demonstrating flexibility and suitability. The third model is the octopus model, using the idea of Clifford Geertz, which conceives the organization as centralized, but flexible and reacting to needs and demands. The study concludes that the INDI, as a state institution, presents itself in some areas as a machine in the style proposed by Weber, as an organism as Luhmann states, but it can combine several operational models and/or emphasize one

Artículo de acceso abierto. CC BY 4.0

Editor Responsable: Carmen García
Universidad Nacional de Asunción,
Facultad de Ciencias Sociales.
San Lorenzo, Paraguay.

Recibido: 26-03-2024
Aceptado: 22-06-2025

or another according to the need for action. It is an institution that adapts like an organism, internally and externally managing its bureaucratic procedures, flexibly accommodating to the demands of the recipients of its actions as expressed in Clifford Geertz's octopus model.

Keywords: bureaucracy, rigidity, adaptation, interculturality, flexibility, state institution, theoretical models, perception of officials.

INTRODUCCIÓN

El estudio del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) como una porción de la administración del Estado paraguayo, permite observar cómo funciona realmente una entidad pública en su desempeño cotidiano, más allá de lo establecido en su normativa, con sus contradicciones, tensiones y adaptaciones.

Debemos decir que el INDI es la entidad rectora de las políticas públicas para los pueblos indígenas en Paraguay, creada para dar cumplimiento a la Ley N.° 904/1981. Tiene su sede central en Asunción y cuenta con una estructura jerárquica encabezada por la Presidencia, que dirige y representa a la institución. Le siguen la Secretaría General y el Gabinete, que coordinan las distintas áreas. Entre sus principales direcciones está la de Administración y Finanzas, que gestiona el presupuesto y el personal; la Dirección Técnica, que ejecuta las políticas para los pueblos indígenas; y la Dirección Jurídica, que brinda apoyo legal. Estas direcciones se organizan en unidades especializadas como Transparencia, Registro de Comunidades y Cooperación Internacional.

Acerca de la población indígena en Paraguay, se debe mencionar que según los resultados finales del IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022, son aproximadamente 140.039 personas, lo que equivale a cerca del 2,3% de la población total del país. Estas personas pertenecen a 19 pueblos de cinco familias lingüísticas, con predominio de la familia guaraní (55,6%), seguida de las Maskoy (23,1%) y Mataco-Mataguayo (15,2%). La mayoría habita en zonas rurales (alrededor del 88%), y apenas el 12% reside en áreas urbanas (Instituto Nacional de Estadística, INE, 2024).

El principal problema de los pueblos indígenas en Paraguay es la pérdida de sus territorios ancestrales. Es por ello que se encuentran en permanente reclamo por el acceso y la titulación de tierras para sus comunidades. La situación de abandono histórico por parte del Estado revela que alrededor del 66% vive en situación de pobreza y el 34% en extrema pobreza (INE, 2018).

Desde el punto de vista socioeconómico la situación que viven es de vulnerabilidad y precariedad: el promedio de años de escolaridad es solo de 4,3 años, con una tasa de analfabetismo del 27,1% (más alta en zonas rurales y entre las mujeres). En cuanto al empleo, solo el 38,5% participa en la fuerza laboral, mayoritariamente en el sector primario (59,4%), a menudo con ocupaciones no calificadas o en agricultura de subsistencia. En materia de vivienda, la mayoría de las 39.134 viviendas indígenas (63,6%) son "ranchos", con acceso limitado a servicios básicos: electricidad (66,7%), agua corriente (25,3%), saneamiento básico (10%) y recolección de residuos (6,4%) (INE, 2018).

En cuanto al INDI, las diferentes áreas de trabajo que realizan con los pueblos indígenas son las asignadas por la Ley N.° 904/1981, desde la dirección jurídica acompaña el aseguramiento de las tierras y la personería jurídica de las comunidades, mediante la unidad de Registro de comunidades realiza el reconocimiento de líderes elegidos por sus asambleas y el acompañamiento tanto a otras instituciones públicas como privadas para la realización de las consultas libre, previa e informada (CCLPI) para cualquier tipo de

intervenciones. Así también realizan la entrega de subsidios a estudiantes indígenas para que realizan sus estudios universitarios, igualmente brindan féretros para los casos de muertes y el traslado de la capital hacia sus comunidades en caso de ser requerido.

La importancia de esta indagación radica en que ofrece una interpretación comprensiva y contextualizada del funcionamiento real de la administración pública en Paraguay desde la perspectiva de sus funcionarios, proporcionando herramientas teóricas y metodológicas útiles tanto para la academia como para la gestión pública.

Esta investigación se desarrolla entre los años 2018 y 2019, y el resultado describe los modos en que se presenta el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) en este periodo. Analiza los niveles de actuación institucional mediante tres modelos teóricos/metafóricos —máquina (Weber, 1964), organismo (Luhmann, 1997) y pulpo (Geertz, 2003). Esta aproximación permite entender que el INDI no funciona de una sola manera, sino que combina rigidez burocrática, capacidad de adaptación y flexibilidad según las situaciones. El enfoque multidimensional enriquece la comprensión del fenómeno institucional.

El trabajo antes que ser un estudio crítico sobre el INDI es un estudio descriptivo analítico, es decir, no busca evaluar las acciones propiamente, sino que con ayuda de teorías busca comprender la práctica manifiesta de la labor que realiza dentro del Estado Paraguayo. Desde una perspectiva sociológica no se pretende juzgar, sino, por el contrario, explicar a la institución con todas las insuficiencias obvias y de ese modo acceder a la complejidad que representa el Estado como sistema administrativo desde el estudio de un caso.

Punto de Partida

Esta investigación parte del estudio denominado "Análisis del Fonacide en Paraguay: Una oportunidad hacia la construcción de políticas públicas descentralizadas, participativas y transparentes" (CEAMSO, 2016), en la cual se constata la dificultad de articulación de las instancias administrativas del Estado, tanto a nivel central como a nivel local, para la implementación de los fondos y las politicas públicas. Desde dicho trabajo surgen las primeras interrogantes acerca del funcionamiento de la burocracia estatal en la práctica.

En dicho estudio los entrevistados, responsables de gerenciar las politicas públicas a nivel central en las instituciones públicas vinculadas al poder ejercutivo, han expresado que los gobiernos locales carecen de capacidad de gestión o gerenciamiento, por tanto no son aptos para promover el desarrollo local. Del mismo modo los administradores en los municipios y gobernaciones expresaron que no se logra una coordinación con el nivel central. A pesar de ello existen experienicas positivas de gestión que se pudo constar.

Ante esta realidad han surgido una serie de interrogantes con relación al modo de funcionamiento de la burocracia estatal en Paraguay, ellas fueron: ¿Cómo funciona la burocracia del estado en la práctica? ¿De qué modo se desempeñan las instituciones gubernamentales en el Paraguay? ¿La improvisación es una caracteristica de la sociedad paraguaya? ¿Cómo se mueven las instituciones administrativas del estado? ¿Qué cultura o culturas sustentan la burocracia en el país?

Al indagar estudios sobre el Estado, la burocracia o la administración pública en Paraguay, hallamos algunas obras como la de Galeano (2002) "La sociedad dislocada", en la cual el autor plantea la metáfora como instrumento conceptual para intentar comprender el funcionamiento de la sociedad paraguaya, exponiendo que la historia paraguaya siempre tuvo gobiernos fuertes, pero no instituciones sólidas. En la metáfora, Galeano (2002) apunta a comprender el desfase entre las estructuras, las instituciones y las contradicciones en las que incurren los actores sociales en Paraguay.

Por otro lado, el trabajo de Guttandin y Penner (2005) sostiene que la administración

pública en Paraguay consta de instituciones "blandas", ya que en su proceso de constitución necesitan por parte de sus integrantes una motivación y ética que provienen de otras fuentes más que del sistema mismo. Esto significa que depende de energías motivacionales ajenas. Sobre la administración pública en el Paraguay, afirman.

> No se trata de una máquina social que dispone de las condiciones de reproducir su propia existencia, si no depende de estructuras motivacionales que provienen de distintas instancias de la sociedad y de la cultura. En este sentido, se trata de instituciones "blandas" que carecen de autonomía. (Guttandin y Penner, 2005, p. 162)

Finalmente, asumiendo que el estudio sobre el desempeño de la burocracia del Estado implica una complejidad que difícilmente pueda ser aprehendida desde una mirada general, fue pertinente estudiar una porción de esta complejidad para desentrañar su actuación, de este modo se optó por realizar un estudio de caso.

Acceder a datos e información de una entidad del Estado no siempre resulta tarea fácil para cualquier investigación, ya sea por los temores y las restricciones propias de las autoridades de turno y los funcionarios. Evaluando las posibilidades de acceso a las diversas instituciones estatales, surgió la posibilidad del Instituto Paraguayo del Indígena, ya que existía un conocimiento del ente por labores desarrolladas en el pasado a través de consultorías.

Asumiendo la complejidad que conlleva la toma de decisiones en una institución, donde se entretejen e interactúan diversos actores, el análisis fue planteado mediante distintas teorías para la comprensión del desempeño institucional. Se examinaron los diferentes niveles de actuación organizacional a partir de la percepción de sus funcionarios.

Con la información recolectada y la ayuda de teorías y metáforas se construyeron tres modelos de actuación para el análisis: el primero es el modelo máquina que surge desde el enfoque teórico de Max Weber. En este modelo se presenta a la institución como eficiente, estandarizando los procedimientos y apuntando a que todo funcione como un engranaje controlado, de manera perfecta, centrado en las relaciones objetivo-estructura.

El segundo es el modelo organismo, utilizando los aportes de la teoría de sistemas, pero más específicamente el aporte teórico de Niklas Luhmann (1997) en cuanto a la toma de decisiones en las organizaciones. El mismo concibe que las entidades seleccionan alternativas para asumir decisiones y se adaptan al entorno, mostrando flexibilidad y adecuación. Además, la idea de organización como organismo vivo permite observar los modos más generales de supervivencia en la relación organización-entorno, su capacidad de vinculación al ambiente y los actores.

Finalmente, el tercer modelo fue un modelo pulpo utilizando la idea de Geertz (2003), a partir de un enfoque cultural. En su obra "Interpretación de las culturas" sostiene que algunas culturas son similares a un pulpo, afirmando, que la cultura se mueve a semejanza de este molusco, no en una armoniosa sinergia concertada de las partes como un todo, sino con movimientos inconexos cuyo efecto acumulado de alguna manera determina un cambio de dirección, esta metáfora permite comprender el nivel de adaptación que pueden desarrollar ciertas sociedades.

Geertz (2003) permite tener otra perspectiva de actuación, otro modelo que también resulta útil para nuestra interpretación y comprensión de la realidad desde los datos obtenidos. Presenta una idea diferente al de Luhmann, pero complementaria, mientras este último argumenta que existen partes donde cada uno guarda relación con los otros a modo de los órganos de un cuerpo, Geertz propone, por una parte, la existencia de un centro con brazos o partes independientes o relativamente autónomas como es el pulpo, en donde cada

brazo actúa de modo autónomo según su ritmo, según su tiempo, pero finalmente el impulso que realiza permite introducir los cambios o alcanzar las metas deseadas. Cada parte es autónoma, pero depende de los impulsos del centro.

METODOLOGÍA

Al seleccionar el Instituto Paraguayo del Indígena, INDI, como una porción del Estado Paraguayo, la investigación se enfoca en observar el funcionamiento en la práctica de esta institución, desde la perspectiva de sus funcionarios, por tanto, lo más pertinente es una investigación cualitativa.

Las interrogantes arriba señaladas se transfirieron al caso particular elegido, por ello busco responder: ¿Cuál es el funcionamiento del INDI?, es decir, su estructura organizativa, mecanismos administrativos y legales, su relación con las comunidades indígenas, las políticas públicas que implementa, etc. Es bueno mencionar que se trata de una idea central y no de una hipótesis. Tal como lo señala Guttandin (2012) la idea central se basa en formulaciones que indican una idea alrededor de la cual se pretende saber todo lo relevante para esta idea.

La recolección de los datos

Para recabar los datos se aplicó la técnica de la entrevista a fin de captar las ideas y opiniones de los funcionarios. En total fueron entrevistados 9 trabajadores, 7 mujeres y 2 varones. Del total, 2 eran personas indígenas que se desempeñaban como funcionarios al momento del relevamiento de información. Un criterio que se mantuvo al momento de seleccionar entrevistados fue: a) que al menos tengan tres años de trabajo como funcionario, b) que se hayan desempeñado en distintas tareas dentro de la institución, esto para garantizar el conocimiento de la misma.

La selección de los entrevistados respondió a la estrategia denominada "bola de nieve y saturación teórica", esto es, se arrancó con una primera entrevista y esta sugirió otras. Como instrumento de recolección de datos se elaboró una guía de preguntas disparadoras en función a ejes y categorías de indagación. Luego de cierta cantidad de entrevistas, se constató que la información ya estaba saturada, es decir, ya no aportaba nueva información.

El procesamiento de la información

Se elaboró una ficha técnica en la cual se fue incorporando cada diálogo con los datos primarios como: número de la entrevista, nombre del entrevistado, fecha y lugar donde fue realizada. Posteriormente, a cada ficha se le agregó un código para brindar anonimato a los funcionarios. El código fue construido utilizando la inicial de funcionario, F, seguido del número de la entrevista realizada y luego la sigla INDI: F01INDI, F02INDI, etc.

Una vez codificadas todas las entrevistas, se realizó un análisis del contenido. El primer paso fue identificar las categorías emergentes y a partir de estas categorías confeccionar un índice provisorio que ayudó a organizar el hallazgo.

Análisis e interpretación

El trabajo partió de los datos emergentes y posteriormente la búsqueda de teorías que ayudaron al análisis. El procedimiento fue tal como lo menciona Becker (2018), como un ingeniero que desarma la máquina para mirar cuáles son sus partes, de qué está compuesto. Acercándose a la realidad empírica para luego buscar teorías que puedan ayudar a comprenderla. Al decir de Becker, como la ingeniería inversa, desarmar la máquina, ver cómo funciona, cuáles son sus partes y cómo se conectan entre sí, qué pasa dentro de la caja negra para poder interpretar.

Para el análisis se procedió con las teorías como lo realizan las ciencias humanas, que toma al ser humano como objeto y lo examina desde varias miradas. Este mismo procedimiento se implementó con las distintas teorías, tratando de instalar una perspectiva analítica, usando teorías como instrumentos,

Tabla 1. Matriz de análisis

Enfoques teóricos			
Niveles de adaptación	**Max Weber Máquina**	**Niklas Luhmann Organismo**	**Cliffort Geertz Pulpo**
Rigidez, sistema cerrado.	Instituciones con funcionamiento como Máquinas		
	Formal-Racional.		
Flexible, adaptable, abierto al entorno, influenciable, con movimiento		Instituciones con funcionamiento como organismos, como el ser vivo. Adecuación de diferentes intereses, decisiones basados en selección de alternativas	Instituciones con funcionamiento como un Pulpo: con un centro, con movimientos y flexibilidad Reacción, interacción a necesidades, a demandas.

como faros que iluminan un mismo ente, en este caso la institución INDI, analizado desde distintos ángulos. Esto significa que varias teorías pueden ser válidas, ya que cada una ofrece una comprensión hacia el mismo objeto. Así también, se recurrió a dos metáforas clásicas de la sociología organizacional, como son la máquina y el organismo, y se incorporó la metáfora del pulpo, prestada de la antropología cultural. De este modo, se confeccionó la matriz de análisis (Tabla 1).

RESULTADOS

A partir del análisis se evidenció que el INDI posee un funcionamiento con distintos niveles de adaptación institucional. Desde la perspectiva de sus funcionarios, encontramos que esta institución, seleccionada como porción del Estado paraguayo, cuenta con tres niveles o modos de funcionar que son los siguientes:

La institución INDI como máquina

Se halla en primer término que el INDI cuenta con un nivel institucional donde existen reglas y procedimientos que lo hacen desempeñarse como una "máquina", es decir, una burocracia al estilo ideal Weberiano. En este sentido, posee una ley y un ordenamiento administrativo que establece sus tareas con claridad, un organigrama que delimita las acciones, roles y funciones de su personal. Las comunicaciones son realizadas de modo escrito, así como una jerarquía con autoridades que definen los deberes y las reglas generales. En ciertos departamentos del INDI estos elementos son más presentes que en otros.

> Las decisiones se toman por la Carta Orgánica del INDI, la persona que es indicada para orientar es el presidente, en el caso actual, es la presidenta de la institución, y después vienen los administradores de la institución, los directores y seguramente los jefes ahora. Son los que toman las decisiones. El INDI tiene su Carta Orgánica que es muy clara, se rige sobre eso, uno de sus elementos principales es resguardar todos los derechos de los pueblos indígenas, partiendo de las leyes. (F01INDI-2019)

> Existe un marco legal de lo que debe hacer el INDI y de repente, de lo que debe hacer medianamente por la estructura que tiene y la capacidad de recursos humanos de que dispone también. Si bien se tiene clara la hoja de ruta, en cierta medida no se aborda la totalidad de las demandas. Se hace titulaciones de tierra, regularización, los movimientos de

> personería jurídica, todo lo que está dentro de la misión y el reconocimiento de líderes, las verificaciones en asamblea, todo lo que de hecho está estipulado dentro de la ley y cómo se debe hacer. (F02INDI-2019)

Institución INDI como organismo: adecuación de intereses, decisiones bajo selección de alternativas

Por otro lado, el modelo máquina no deja ver la influencia externa y su impacto en el funcionamiento de la burocracia, en cambio, en la sociología encontramos las teorías de sistemas, cuyo enfoque utiliza la metáfora del organismo para explicar a las sociedades como sistemas articulados e interrelacionados, que conciben la totalidad del sistema como un organismo, parecido a un cuerpo, en el cual cada parte y órgano cumple una determinada función para la integración y mantenimiento del propio sistema. Cada parte colabora en la supervivencia mostrando capacidad de adaptación.

> Pero si la autoridad institucional no puede bailar esa canción que te pone la gente, vas a ser cambiada. Y el dirigente indígena sabe eso, por eso exige a la máxima autoridad. Y si la máxima autoridad no responde, acude directamente a aquel político o dirigente, y este se va otra vez en un escaño más alto y más alto y van cambiando. (F03INDI-2019)

El sistema organizacional INDI va adecuándose a cada momento, a través del tiempo con las diferentes gestiones administrativas va tomando decisiones según los intereses internos y externos. Cada presidente, según su tendencia, prioriza e impulsa acciones que van dejando huella en la organización. La toma de esas decisiones contempla las presiones externas hechas por los indígenas, pero también considera las demandas de funcionarios de modo interno. Como lo señala Luhmann (1997), cada decisión tomada afecta los intereses de diferentes personas o grupos de manera positiva o negativa.

> Entonces, a veces muchos dicen: "¿por qué el INDI tiene que hacer sistema de agua?" Por ejemplo. Se da mucho énfasis a los servicios básicos. Pero si bien no es una competencia directa, es lo que más se identifica como necesidad básica para los indígenas. Es decir, ellos mismos identifican sus necesidades. (F02INDI-2019)

> En nuestra área el presidente siempre decía que toda la parte de salud tiene que ser con salud. Y algunas veces ya no le asistíamos a los enfermos, luego hay pedidos y eso cambia, actualmente estamos haciendo asistencia en salud, pero antes nos decían que nosotros no somos parte de la salud, entonces invierten en otra cosa. Por ejemplo, en el periodo anterior se invertía en otra cosa y en este, por ejemplo, otra vez se vuelve a dar el tema de salud. (F06INDI)

La institución mantiene un nivel de adaptación según las necesidades de cada actor y no funciona de modo rígido considerando solo lo establecido en su normativa legal, sino que se aleja de la burocracia al estilo ideal planteado por Weber y permite visualizar que permanentemente las autoridades toman decisiones sobre varias alternativas buscando el equilibrio del sistema al responder a las necesidades emergentes.

Institución INDI como pulpo: reacción, interacción a las necesidades y demandas

En definitiva, el INDI, así como cuenta con un nivel de funcionamiento parecido a una máquina y niveles que funcionan como organismo, también presenta un funcionamiento similar a un pulpo, que demuestra movimiento y flexibilidad. Los funcionarios manifiestan que toda decisión proviene de la máxima autoridad, el nivel más alto es quien toma las decisiones, sin embargo, sus decisiones responden a las

urgencias y necesidades planteadas en lo cotidiano, alejándose de las acciones estatuidas en la ley que estipula las acciones de la entidad. Interactúa tanto con las exigencias de sus propios funcionarios como también con los beneficiarios externos, esto le permite moverse a modo de un pulpo, combinar su modo de ser máquina y su modo de actuar como organismo.

> En la política institucional hay algunas cuestiones que se siguen, pero también hay otras variantes. No es algo muy sólido en su política, por decirlo así. De repente son flexibles para bien, a veces lo son para mal. Tiene variantes y todo depende de la máxima autoridad. En gran medida, estructuralmente se sugiere, se orienta, pero las deliberaciones están siempre en el nivel más alto para llegar a la toma de decisiones. (F02INDI-2019)

> Hay gamas de trabajo, siempre en el INDI llegan diferentes tipos de necesidades, de salud, muertos, educación, tierra, alimentos, defensa de territorio, en algunos casos necesitan constancia de que es indígena para gestionar algunos trámites. De todo eso se provee. De hecho, en el INDI siempre hay mucho trabajo en ese sentido y se proveen, por ejemplo, los gastos de traslado de la gente y cosas así. (F01INDI-2019)

DISCUSIÓN

La situación de los pueblos indígenas ha representado un importante desafío para los sucesivos gobiernos conformados tras la independencia en Paraguay. En este sentido, la creación del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), como entidad rectora de las políticas públicas para este sector, con la promulgación de la Ley N.° 904 en el año 1981, fue un avance importante del Estado para las demandas y necesidades de las comunidades originarias.

El INDI, según el artículo 28, es una entidad autónoma con personería jurídica y patrimonio propio, creada para aplicar y cumplir la Ley N° 904/1981 sobre pueblos indígenas. Entre las principales tareas se estipula que las comunidades indígenas pueden solicitar al INDI el reconocimiento legal de su personería jurídica y el reconocimiento de liderazgo.

El artículo 32 de la ley 904 afirma que el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) tiene como función principal diseñar y aplicar políticas, programas y acciones que promuevan el bienestar de las comunidades indígenas. Para ello, coordina y supervisa actividades públicas y privadas relacionadas con los pueblos indígenas, presta asistencia en diferentes áreas (científica, técnica, jurídica, económica y administrativa), y realiza censos e investigaciones con el consentimiento de las comunidades.

Además, el INDI apoya gestiones y denuncias de los indígenas ante instituciones, propone normas específicas para su acceso a derechos como el registro civil, la educación o la documentación, y mantiene vínculos con organismos nacionales e internacionales indigenistas. También promueve la formación técnico-profesional de los indígenas, especialmente en actividades productivas, y realiza otras acciones relacionadas con sus objetivos institucionales.

Formas reales de funcionamiento: tensión, adaptación y flexibilidad

Rigidez y burocracia racional

El Instituto Paraguayo del Indígena posee un nivel organizacional donde cuenta con esquemas de actuación de una burocracia racional al estilo ideal planteado por Max Weber (1964), lo que conlleva confirmar que existe una institución INDI funcionando como una máquina. En este nivel presenta una escasa adaptación, si no que más bien es rígida.

Se constata que posee un organigrama donde se ubican sus autoridades como la Presidencia, la Secretaria General y las direcciones donde se preparan las resoluciones y se archivan los documentos, una dirección financiera y administrativa. En este nivel el INDI está guiado por su marco normativo

compuesto por un conjunto de leyes nacionales e internacionales que señalan los fines de la organización, así mismo, en este nivel brinda valor a los decretos, las resoluciones, al organigrama que establece la disposición de la jerarquía y el poder, que va desde el presidente, que señala las orientaciones principales de trabajo, hasta los directores y departamentos que hacen parte de la estructura jerárquica institucional, delimitando las responsabilidades.

Igualmente, la institución cuenta con acciones que permanecen en el tiempo, muchas de ellas guardan relación a las funciones establecidas en el marco legal institucional como son: reconocimiento de líderes, aseguramiento de tierras, personerías jurídicas de las comunidades, entre otras.

La comunicación interna sobre funciones, cambios, nombramientos o acciones institucionales son realizadas por medio de documentos escritos, tal como lo señala Weber (1964). En este nivel, la mayoría de las decisiones están regidas por lo que dispone el marco normativo y no existen lagunas ni imprecisiones.

En este modelo, aunque se presenten cambios de autoridades, como, por ejemplo, el presidente, no conlleva la modificación de estos procedimientos señalados arriba, sino que permanecen. Se trata de prácticas institucionalizadas que permiten comprender que funciona al estilo de una máquina.

Adaptación y adecuación como organismo

Sin embargo, también presenta un nivel parecido a un organismo, porque se adapta según los intereses de los diversos actores y el entorno. Así como el organismo adecua sus órganos ante cualquier evento para garantizar la supervivencia, el INDI presenta instancias como la dirección de atención al indígena, la dirección de etnodesarrollo o la dirección de gestión y desarrollo de personas, por citar algunas dependencias del organigrama institucional.

En estos niveles, no presenta una rigidez absoluta ni previsibilidad como hemos señalado arriba, sino que en muchas ocasiones actúa según las situaciones emergentes. En este sentido Luhmann (1997) nos ayuda a comprender que la institución va incorporando la adaptabilidad y permite la influencia de los grupos internos y externos, formales e informales que lo llevan como institución a tomar decisiones permanentemente, seleccionando alternativas más pertinentes, provocando nuevas realidades.

La institución también posee un modo de actuación acorde a las demandas y necesidades externas; esto deviene en una cultura organizacional distinta a una burocracia racional, en una forma de gestión adaptable y flexible para brindar respuestas. Es por ello que sus acciones en gran parte se distancian de lo establecido en su marco legal y tienen relación a lo que los funcionarios llaman como urgencias.

La realidad institucional también está supeditada a la postura de las autoridades de turno, el presidente designado por el poder ejecutivo es el que indica el rumbo a seguir, en este sentido, los funcionarios afirman que el que llega trae su propia "receta" y la aplica, señalando que siempre es como un experimento, un laboratorio, esto también demuestra flexibilidad.

Los funcionarios alegan que los indígenas se sienten apropiados de la entidad al decir el "INDI es nuestro", esto significa que la institución está bajo presión permanente por parte de sus destinatarios. Esta complejidad exige a sus administradores ensayar respuestas, seleccionando alternativas que permitan el equilibrio y la gobernabilidad, como revelan los funcionarios.

Los indígenas presionan respuestas institucionales con acciones de diversas índoles, para los funcionarios responder a estas demandas urgentes del ambiente implica una improvisación, aunque también expresan que debe existir una gama de posibilidades de respuestas, ya que se trata de diversos pueblos con culturas diferentes y realidades variadas.

Cada administrador ingresa a la institución con una idea de hacer cumplir las funciones institucionales, indica un camino según su experiencia profesional (abogado, antropólogo, administrador, etc.) tratando

de mover las piezas según un plan. Cuando asume un nuevo presidente pone sobre la mesa las distintas realidades que se presentan a nivel institucional, por un lado, se sostiene en las herramientas legales, jurídicas y los procedimientos estandarizados existentes, pero, por otro lado, la realidad se presenta con una variedad que demanda hacer uso de otras estrategias, otros caminos, y esto implica seleccionar las mejores decisiones que permitan el equilibrio. Como señala Luhmann, todo esfuerzo de racionalización implica, por lo tanto, un aumento del número de decisiones y con esto un aumento del tamaño y complejidad del sistema.

Flexibilidad y movimiento como un pulpo

Debemos decir que la sociología de la organización ha centrado durante mucho tiempo la mirada en la dimensión formal y racional de la vida institucional, ejemplificadas en las metáforas de la máquina y del organismo, hasta que luego incorpora una nueva mirada desde lo cultural para observar el aspecto informal, lo simbólico, con sus propios valores, rituales y prácticas cotidianas. De esta manera va mucho más allá de la gestión controladora que intenta reducir los errores, e imperfecciones.

Con aporte de la antropología cultural se trae a préstamo la metáfora del pulpo, que no inválida las contribuciones mecanicistas y organicistas, sino que aporta otra mirada concreta para entender cómo se mueve la institución. Enriquece el conocimiento organizacional, entonces, los datos empíricos permiten además comprender que existe una institución INDI que funciona como un pulpo, al decir de Clifford Geertz (2003) en su interpretación de las culturas. Es decir, no siempre todas las partes del INDI se mueven de manera sinérgica.

Más allá de las normas y los procedimientos que posee como institución, que le permite parecerse al modelo máquina, por ejemplo, mecanismos y canales de comunicación formal, también existen otros modos de comunicación no escritos y no formales que funcionan en lo cotidiano al interior de la organización.

Cuando asume un nuevo gobierno, se debe reiniciar de vuelta; sin embargo, existen prácticas que sobreviven a las autoridades. Esas prácticas son aquellas que fueron desarrollándose en el transcurrir de los tiempos y las que se hacen cultura en la vida de la institución.

También existe una amplia gama de demandas sociales, diferentes tipos de necesidades como son de salud, muertos, educación, tierra, alimentos, defensa, entre otros. Cuando hay un muerto hay que llevarlo a su comunidad, el INDI es la institución que traslada al difunto indígena hasta su comunidad y actúa como proveedora de los diferentes servicios para sus destinatarios, estas acciones son posibles gracias al nivel de adaptación y flexibilidad que posee en cuanto a sus funciones versus demandas, por ello, como lo señala Luhmann (1997), no funciona con la lógica de medios y fines, sino que las organizaciones toman decisiones eligiendo alternativas para sobrevivir.

La posibilidad de responder a las demandas del entorno indica que el INDI posee un nivel de flexibilidad que lo deja moverse al modo de un pulpo, donde en cierto nivel se mueve como una máquina y en otros se mueve como un organismo adaptándose a las situaciones emergentes. Las dependencias se mueven en ritmos diferentes para dar vida organizacional. La toma de decisiones apunta al mantenimiento del sistema en equilibrio permanente.

Al igual que un pulpo, el INDI cuenta con una cabeza: la presidencia. Este imparte las directrices para cada acción: asistencia en víveres, herramientas, salud, pasajes, ambulancias, féretros, aporte para estudiantes, registro de comunidades, entre otras. Y cada una de las dependencias o direcciones responsables de ejecutar las acciones son los tentáculos de este pulpo institucional.

Encontramos que el INDI se desenvuelve con una flexibilidad y adaptación según las situaciones y las instancias; en muchas ocasiones los procedimientos normativos exigen rigidez y no son ágiles, sin embargo, se

presentan las demandas del entorno que son urgentes y responde a ellas, entonces, como lo indica Geertz (2003), no siempre se mueve con una armoniosa sinergia concertada de las partes como un todo, sino con movimientos inconexos.

Las demandas de los destinatarios crean nuevas acciones y nuevas necesidades, que son respondidas institucionalmente en esos niveles, donde puede moverse como un organismo para adaptarse y sobrevivir. En un aprendizaje colectivo interactúan entre sí funcionarios e indígenas y juntos construyen un modelo de relacionamiento. Ello produce una cultura institucional de "esto es adecuado o no adecuado", "legítimo o no legítimo", es "justo o no justo". Estos criterios no son normativos, sino institucionales. Cada nuevo funcionario que ingresa aprende a partir de una socialización.

CONCLUSIONES

Desentrañar el modo en que se presenta en la realidad la administración pública en Paraguay representa siempre un desafío importante para las ciencias sociales en Paraguay. En esta investigación hallamos que una institución pensada con finalidades definidas desde la Ley N.° 904/1981 "Estatuto de las comunidades indígenas" con el transcurrir del tiempo presenta un funcionamiento diverso porque responde a una realidad dinámica y cambiante permanentemente.

El análisis de los datos empíricos recolectados a partir de las entrevistas a funcionarios, confrontándolas constantemente con teorías ayudaron a comprender el desempeño del INDI en la práctica, deja ver que funciona como máquina en algunas partes, con nivel de adaptación y adecuación como organismo en otros y con flexibilidad y movimiento como un pulpo.

Entonces, podemos decir que en la institución INDI coexisten al menos tres modelos de funcionamiento en distintos niveles. Sin embargo, el modelo pulpo es el que explica mejor como una institución pensada como una máquina al estilo Max Weber, de un organismo con distintas funciones, puede combinar al mismo tiempo esos modelos variados de funcionamiento. Hallamos que, en el INDI, según sea la dependencia o departamento, se acentúa más uno u otro modelo de actuación.

Finalmente, las metáforas seleccionadas se constituyen en un instrumento que permite una comprensión de la institución caracterizada por un alto grado de complejidad y que está sometida a un entorno cambiante e incierto, en muchas ocasiones por el cambio permanente de sus autoridades, por las demandas insatisfechas de los indígenas, por la ausencia de un abordaje con pertinencia cultural de las acciones desde el Estado, etc. Pero principalmente porque no existe un verdadero diálogo entre el Estado y las poblaciones originarias. La comparación metafórica deja comprender cómo una institución pensada como una máquina al estilo Weberiano, de un organismo con distintas funciones, según Luhmann, puede combinar a la vez varios modelos de funcionamiento, según la dependencia o departamento se acentúa más uno u otro modelo de actuación.

Como hemos señalado al inicio del artículo, la situación de abandono histórico por parte del Estado, con alrededor del 66% de las personas indígenas viviendo en situación de pobreza y el 34% en extrema pobreza dan cuenta que existen diversas necesidades por la que atraviesa la población nativa en el país, entre ellas la carencia de servicios de salud que respete sus propios sistemas tradicionales de sanación, caminos de todo tiempo, viviendas, asistencia técnica para acompañar sus modelos de cultivo, etc., y en este sentido, toda la situación hace que la "gestión de esas múltiples necesidades impacten en la organización INDI y lo haga una institución que se adapta o es flexible desde sus áreas de acción al estilo organismo como lo señala Luhmann. La presión y la forma en la que históricamente los pueblos indígenas gestionaron sus necesidades es también un condicionante que hace que funcione como un pulpo. Más allá de las funciones establecidas normativamente, la cuestión indígena se ha

manejado desde lógicas de respuesta a las demandas y presiones de los propios indígenas (ocupación de las calles en la ciudad, cierres de rutas, etc.) o por presión de otros actores políticos. Ante esto, los diversos presidentes y autoridades actúan como lo hace el organismo, que adecua sus órganos ante cualquier evento para garantizar la supervivencia.

Las presiones de las demandas llevan al INDI hacia la adaptabilidad, más allá de la rigidez normativa, permite la influencia de los grupos internos y externos, formales e informales que lo llevan como institución a tomar decisiones permanentemente, seleccionando alternativas más pertinentes, provocando nuevas realidades.

En realidad, no se trata de una institución esquizofrénica como podría pensarse, que, por un lado, actúa de una manera y se contradice en sus principios y organigrama, sino que se trata de una institución que se adapta, maneja interna y externamente sus procedimientos burocráticos, acomodándolo de modo flexible a las demandas de los destinatarios de sus acciones como lo expresa el modelo pulpo de Clifford Geertz.

REFERENCIAS

Becker, H. (2018). *Trucos del oficio* (3.ª ed.). Siglo Veintiuno Editores.

CEAMSO. (2016). *Análisis de FONACIDE en Paraguay: Una oportunidad hacia la construcción de políticas públicas descentralizadas, participativas y transparentes*. CEAMSO.

Galeano, L. (2002). *La sociedad dislocada*. Ediciones de la Banda Oriental.

Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas* (12.ª imp.). Gedisa.

Guttandin, F. (2012). Investigación cualitativa interpretativa: Una caja de herramientas. *CEADUC, Biblioteca Paraguaya de Antropología*, 84.

Guttandin, F., y Penner, H. (2005). *Administración y cultura en Paraguay desde la perspectiva de funcionarios de alto rango*. GIZ.

Instituto Nacional de Estadística, INE. (2024). IV Censo Nacional Indígena 2022. Resultados Finales de Población y Viviendas. INE. https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/260/Censo-indigena%202022-Libro-verde.pdf

Instituto Nacional de Estadística, INE. (2018). *Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2016 (EPH 2016) y de la Encuesta Permanente de Hogares 2017 (EPH 2017)*. INE. https://www.ine.gov.py

Ley N.° 904/1981, *Estatuto de las Comunidades Indígenas*.

Luhmann, N. (1997). *Organización y decisión: Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo* (D. Rodríguez, Trad.). Anthropos–Universidad Iberoamericana.

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva* (J. Medina, Trad., 2.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.

Información sobre la Autora
Salustiana Caballero. Magíster en Ciencias Sociales por la FLACSO. Socióloga por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Docente de Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Socia de la Asociación Paraguaya de Sociología, APS.

Conflicto de Interés
La autora declara no poseer conflictos de intereses.

Fuente de Financimiento
La investigación fue autofinanciada.

Declaración De Preprints

Este manuscrito no ha sido publicado previamente como preprint en ningún repositorio.

Disponibilidad De Datos

Los conjuntos de datos generados y/o analizados durante el estudio están disponibles previa solicitud al autor correspondiente. Email: tiana.py@gmail.com

Declaración De Revisión Por Pares

Este artículo fue evaluado mediante un proceso de revisión por pares anónimos, conforme al procedimiento de transparencia editorial de la revista. Las observaciones y sugerencias de los revisores fueron consideradas por la autora hasta alcanzar la versión final publicada, garantizando la integridad científica del trabajo y la confidencialidad de los evaluadores.

Cita
Caballero, S. (2025). Entre máquina, organismo y pulpo: análisis de los modelos organizacionales del Instituto Paraguayo del Indígena. *Kera yvoty, 10*, e5293. https://doi.org/10.54549/ky.2025.10.e4217