

Burocratización en el proceso de habilitación o actualización de carreras y programas de postgrado en la educación superior-Paraguay, 2025

Carmina Soto

carmina.soto@gmail.com

Universidad Nacional de Asunción

Rectorado

Dirección General de Postgrado y Relaciones Internacionales

Paraguay

Resumen

La burocracia, como patología, conspira contra la eficacia y eficiencia en la gestión de las organizaciones. En este sentido, la investigación identificó, visibilizó y monetizó la burocratización en el contexto de la habilitación o actualización de carreras y programas de postgrado en la educación superior en Paraguay. El trabajo fue analítico, transversal y la muestra, no probabilística, quedó constituida por 6 universidades públicas y 4 privadas. Los resultados sugieren que entre los procedimientos que generan mayor carga burocrática se encuentran los largos tiempos de revisión y aprobación por comités o consejos sin plazos definidos o no cumplidos, la falta de criterios claros y unificados de evaluación y la solicitud reiterada de informes similares y duplicidad de trámites; en tanto la burocratización, bajo las condiciones de realización del trabajo y las variables de entrada, representa un costo de entre 20.703.874 y 33.446.409 guaraníes en un periodo de 24 meses. Se concluyó sobre la importancia de una burocracia razonable y ética para el mantenimiento de un régimen de educación superior que pueda cumplir con su función misional de manera eficaz y eficiente.

Palabras clave: burocracia patológica, educación superior, órgano regulador.

Bureaucratization in the process of enabling or updating postgraduate degrees and programs in higher education- Paraguay, 2025

Abstract

Bureaucracy, as a pathology, undermines the effectiveness and efficiency of organizational management. In this sense, the research identified, made visible, and quantified bureaucratization within the context of the accreditation or updating of undergraduate and graduate programs in higher education in Paraguay. The study was analytical and cross-sectional, and the non-probabilistic sample consisted of six public and four private universities. The results showed that among the procedures generating the greatest bureaucratic burden are lengthy review and approval times by committees or councils without defined or unmet deadlines, the lack of clear and unified evaluation criteria, and the repeated request for similar reports and duplication of procedures. This bureaucratization represents a cost of between 20,703,874 and 33,446,409 guaraníes over a 24-month period. It was concluded that a reasonable and ethical bureaucracy is important for maintaining a higher education system that can fulfill its mission effectively and efficiently.

Keywords: pathological bureaucracy, higher education, regulatory body.

1. Introducción

Según el diccionario de la Real Academia Española (RAE, 2014), el término burocracia procede del francés *bureaucratie*, que deriva de *bureau*, que significa oficina, escritorio, y del sufijo *cratie*, que viene del griego κρατία (*kratía*), *kratos*, gobierno, dominio o poder. De allí que se asocia como el “imperio o poder ejercido desde los escritorios, lo que le confiere esa mirada peyorativa”, que no responde a la concepción original (Ganga Contreras, 2017, p.59).

Los fundamentos del tipo ideal de burocracia fueron desarrollados por Max Weber, que tiene como principios básicos la jerarquía de autoridad, la división del trabajo y la especialización, la sujeción a las reglas y a las normas impersonales y la competencia técnica y la meritocracia como mecanismos de visibilidad laboral (Becerra et al., 2025). Michel Crozier, se alejó radicalmente del tipo ideal weberiano para adoptar el sentido más peyorativo del término y referirse a la burocracia como una organización pesada, lenta y rutinaria (Bezes, 2016).

En esta línea, Vargas-Merino (2024), menciona la burocracia como un instrumento con dos caras: la burocracia como eficiencia y la burocracia como patología. El primer caso es el que se ajusta, por decirlo de alguna manera, a la teoría weberiana y la burocracia se torna necesaria para garantizar la legalidad, objetividad y calidad en la educación. En el segundo caso, la burocracia puede convertirse en un objetivo en sí misma, generando ineficiencia, lentitud y rigidez que pueden obstaculizar la innovación y es allí donde la burocracia adquiere un tinte peyorativo y se la califica como burocratización, burocracia patológica, entre otros. La opinión pública, mayoritariamente, tiende a asociar la burocracia con esta faceta negativa porque la califica como un modelo rígido, ineficiente, inhumano, mecanicista, lento y antieconómico (Petrella, 2007).

Bajo esta mirada, se “genera una relación tensa que promueve la rigidez de los procesos que consumen tiempo, exceso de fiscalización y control de recursos y pérdida de creatividad y pertinencia en el quehacer educativo” (Vargas-Merino, 2024, p.92).

La burocratización excesiva, que anteriormente era considerada como un gasto necesario, ahora es vista como una barrera sistémica que obstaculiza la misión fundamental de la universidad y dificulta la actualización o renovación constante y sistemática requerido para cubrir las exigencias sociales en términos de conocimiento (Ganga Contreras, 2017).

Por su parte, Gutiérrez (2005) menciona que las universidades presentan un modelo burocrático que combina una burocracia maquinal clásica con una burocracia de tipo profesional. La burocracia maquinal se refiere a la existencia de jerarquía estricta, reglas y

procedimientos formalizados (manuales, reglamentos), división del trabajo clara y énfasis en la estandarización y el control; en tanto, la burocracia de tipo profesional alude al trabajo complejo (docencia e investigación), no rutinario que requiere el conocimiento experto de los profesionales altamente capacitados. Estos profesionales poseen un grado de autonomía sobre su trabajo (investigación, docencia) y son controlados más por los estándares de su profesión (pares, publicaciones) que por la jerarquía administrativa interna.

Humberto Muñoz sostiene que en este entorno se enfrentan dos lógicas radicalmente opuestas: la del trabajo académico, que es por naturaleza flexible, creativo y requiere autonomía, y la de la administración burocrática, que suele ser rígida, conservadora y se basa en el control estandarizado. Esta colisión da lugar a una forma particular de disfunción que afecta directamente la misión sustantiva de la institución. Este fenómeno se conoce como burocracia patológica o burocratización (Muñoz, 2019).

En este escenario, el análisis de la burocracia “cobra sentido sociológico porque es un conjunto social sobre el que descansa la organización administrativa de la universidad” (Muñoz, 2019, p.89).

En Paraguay, en el año 2013, se promulga la ley N° 4995 De Educación Superior, y con ella se crea el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), como una instancia responsable de la regulación, coordinación y planificación del sistema de educación superior. Si bien las universidades gozan de autonomía académica, administrativa y financiera, esta autonomía no implica independencia absoluta. El CONES actúa como ente articulador y fiscalizador. En este sentido, el CONES habilita las carreras, los programas de postgrado y las reformas curriculares (actualización) lo cual genera una relación de interdependencia. En ese orden, la habilitación es el acto administrativo, por el cual el CONES aprueba formalmente una propuesta académica para ofrecer como oferta a los estudiantes. Este es el acto administrativo que otorga la legalidad a una carrera o programa de postgrado.

El procedimiento burocrático para la habilitación o actualización de carreras y programas de postgrado en Paraguay es riguroso e inicia con la elaboración del Proyecto Académico, por parte de las Instituciones de Educación Superior (IES), su pasaje hacia el Consejo Directivo y el Consejo Superior Universitario, o por la Presidencia para el caso de las IES privadas, para ser luego presentado al CONES. Las IES presentan la solicitud de habilitación o actualización, junto con toda la documentación requerida (jurídica, académica, de infraestructura y económica) en formato digital y cuando se requiera en formato físico.

A pesar de que estos pasos parecen claros y concisos, en la práctica las universidades e institutos se ven forzados a navegar en una maraña de trámites que a menudo no están

claramente definidos, lo que conduce a la duplicidad de requisitos y a la discrecionalidad en la toma de decisiones. Esto hace que las IES enfrenten retos significativos derivados de una estructura administrativa fuertemente burocratizada, hecho que desalienta la labor de los gestores, que mayoritariamente son docentes, produciendo desgaste cognitivo acumulado lo que provoca cansancio y rechazo hacia la actividad.

Esto va en contramano con el quehacer del docente universitario: la organización del tiempo, que es una conquista que cada docente gana para sí, y es tal vez una de las cosas más difíciles, porque choca con las normas burocráticas para estructurar su actividad intelectual. Muñoz (2019), refiere que el éxito académico depende de cómo el docente organiza el tiempo para llevar a cabo determinadas actividades.

Los procesos burocratizados no sólo desgastan a los docentes y funcionarios a quienes se les encomendó la tarea de preparar proyectos académicos para su habilitación o actualización, sino también retrasan la oferta de nuevas carreras o la modernización de las existentes y desincentivan la adaptación a las demandas del mercado laboral y a las innovaciones pedagógicas a nivel global.

Esta situación tiene efectos en la educación superior, como retrasos en la actualización de las ofertas académicas porque las carreras se renuevan a un ritmo inferior a lo que el mercado y la sociedad requieren, lo que resulta en una desconexión entre la formación profesional y las necesidades del país.

Otra consecuencia es la pérdida de competitividad, pues la rigidez del sistema limita la capacidad de las universidades paraguayas para competir con instituciones de la región que tienen procesos de habilitación más ágiles, y esto hace que sean más atractivas para el estudiantado. Un problema mayor se da cuando la burocracia patológica afecta el derecho de terceros: por un lado, los estudiantes se ven perjudicados por la imposibilidad de acceder a programas de estudio relevantes y actualizados en un tiempo razonable, y por el otro, los profesionales que han culminado sus carreras o programas y no pueden ser reconocidos legalmente por la autoridad competente, el Ministerio de Educación y Ciencias, debido a alguna falla o deficiencia que se deriva de acciones ante el CONES.

En este contexto, surgen preguntas como: ¿Cuáles son las manifestaciones operativas de la burocratización en los procesos de habilitación o actualización de carreras o programas de postgrado? ¿Cuánto representa para las IES la burocratización, en valores monetarios? A partir de esto, el objetivo general del presente estudio es relevar las manifestaciones operativas de la burocratización en los procesos de habilitación y actualización de carreras o programas de postgrado así como estimar los costos indirectos que representa para las IES.

La finalidad es ofrecer una comprensión profunda de las causas y consecuencias de esta burocratización, aportando un diagnóstico riguroso que pueda servir como base para la formulación de políticas públicas orientadas a la simplificación y modernización de estos procesos. La relevancia de este trabajo radica en su potencial para contribuir a la mejora en la eficiencia de la educación superior paraguaya.

2. Método

La investigación es cuantitativa con un diseño observacional, analítico y transversal. Este diseño se considera adecuado para dar respuestas a los objetivos planteados.

La población objetivo estuvo integrada por las universidades del sector oficial y privado, que remiten al Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) los proyectos académicos para su habilitación o actualización. Al año 2025, la cantidad de universidades del sector oficial asciende a 10 (diez), en tanto, existen alrededor de 47 universidades del sector privado (ANEAES, 2025).

La muestra fue no probabilística por conveniencia y quedó constituida por 6 universidades de gestión oficial y 4 universidades del sector privado. La unidad de análisis se halla representada por responsables de la preparación y remisión de los proyectos académicos al CONES para su habilitación o actualización. La cantidad total de respondientes fue de 11 debido a que una de las universidades de gestión pública remitió 2 cuestionarios que fueron cumplimentados por 2 facultades de manera independiente.

La recolección de datos se realizó mediante un cuestionario elaborado en *Google Forms*, diseñado para recopilar información de manera eficiente y sistemática. El instrumento incluyó preguntas cerradas y abiertas, estructuradas de acuerdo con los objetivos del estudio, permitiendo obtener tanto datos cuantitativos como cualitativos. Se observaron los principios éticos que incluyen honestidad, integridad, respeto, responsabilidad y justicia, que se aplican mediante el consentimiento informado de los sujetos del estudio. Se mantiene la privacidad y confidencialidad de datos.

La validación del instrumento fue mediante juicio de expertos con 3 profesionales con rango de doctor. Con los resultados, se calculó el Coeficiente de Validez de Contenido (CVC) utilizando una macro en el software Microsoft Excel desarrollado por Maldonado-Suárez y Santoyo (2024). Se obtuvo un CVC de 0,82 considerado como de validez y concordancia buena.

El formulario final fue distribuido de forma digital a los representantes nominados por las instituciones entre los meses de setiembre y octubre de 2025 y la recogida de datos se

realizó garantizando el anonimato y la confidencialidad de las respuestas. En la tabla 1 se puede ver la operacionalización de variables:

Tabla 1

Operacionalización de variables.

Variable	Dimensiones	Indicadores
Burocratización	Tiempo de tramitación	Tiempo promedio, en meses, que insume la preparación de proyectos académicos para remisión al CONES.
		Tiempo promedio, en meses, que insume la habilitación o aprobación de carreras o programas de postgrado.
		Porcentaje de proyectos que son devueltos por el CONES para corrección o complementación.
	Obstáculos procedimentales	Días Promedio por Devolución
		Número de veces, en promedio, en que los proyectos académicos son devueltos.
		Número de veces en que se solicitó aclaración al CONES.
	Impactos económicos	Costo Promedio Diario del Recurso Humano
		Matrícula Anual Proyectada
		Monto de Matrícula por Estudiante
	Procedimientos	Percepción sobre carga burocrática de los procedimientos

Para el cálculo del costo de la burocratización se desarrolló una metodología *Ad hoc*, donde las variables de entrada fueron:

- Costo Promedio Diario del Recurso Humano **(RH)**: Para el cálculo se utilizó la escala salarial contemplada en la Ley N° 7228/2024 Que aprueba el Presupuesto General de Gastos de la Nación. Categoría L8D correspondiente a Profesor titular con un monto de G. 2.330.752/mes. Se consideró 120 horas/mes lo que arroja G.19.422/día. Se tomó un monto muy conservador.
- Tiempo Promedio del Proceso **(TP)**: Tiempo que insumo a la autoridad de aplicación en el proceso de evaluación y expedición de la resolución. Para el cálculo se tuvo en

cuenta la Resolución CONES N° 17/2025. Se consideró 12 meses (22 días hábiles/mes) equivalente a 264 días.

- **Tiempo Real del Proceso (TR):** Dato tomado de la encuesta. Se tomó 18 meses = 540 días (caso bajo) y 24 meses = 720 días (caso alto). Se tomó 30 días/mes
- **Número de Devoluciones Extra (DE):** Se tomó el promedio de la encuesta donde la mayor frecuencia estuvo en más de una vez. Se consideró 1
- **Días Promedio por Devolución:** es una variable crítica utilizada para cuantificar el tiempo ineficiente y, por ende, el costo directo que genera cada ciclo adicional de corrección de documentos. El procedimiento inicia cuando el organismo regulador, el CONES, devuelve la documentación a la universidad, solicitando ajustes o información adicional. El procedimiento finaliza cuando la universidad reingresa la documentación corregida al organismo regulador. Si el valor es alto, significa que cada devolución insume mucho tiempo al equipo de trabajo, aumentando el costo burocrático. Si el valor es bajo, sugiere que los cambios solicitados pueden ser menores y que la universidad tiene un equipo ágil que responde rápidamente a las observaciones. Se consideró 60 días en el escenario más pesimista.
- **Matrícula Anual Proyectada (estimada):** Se refiere a la cantidad potencial de estudiantes que puede tener una carrera o programa de postgrado. Se consideró 25 estudiantes.
- **Monto de Matrícula por Estudiante:** Se consideró G.750.000

Teniendo definidas las variables de entrada, el cálculo del costo de la burocratización viene dado por tres componentes:

1. **Costo de Tiempo Perdido (CTP).** Exceso de duración del trámite, multiplicado por el costo diario del equipo:

$$CTP = (TR - TP) \times RH$$

2. **Costo de Reproceso por Devoluciones (CRD).** Cada devolución consume días promedio de trabajo:

$$CRD = DE \times (\text{Días Promedio por Devolución}) \times RH$$

3. **Costo de Oportunidad Académica (COA).** Ingresos proyectados que se dejan de percibir por el retraso:

$$COA = (\text{Matrícula Anual Proyectada}) \times (\text{Monto de Matrícula}) \times \left(\frac{TR - TP}{365}\right)$$

4. **Costo Total de Burocratización (CB)**

$$CB = CTP + CRD + COA$$

En tanto, para el cálculo de los procedimientos que representan mayor carga burocrática se consideró un promedio ponderado (tabla 2) donde:

Tabla 2

Peso de las categorías consideradas

Categoría	Peso (w)	Justificación
Primero	3	Mayor importancia
Segundo	2	Importancia media
Tercero	1	Menor importancia

Nota: La tabla muestra los pesos que fueron considerados según las categorías de las premisas o ítems que fueron relevados en la encuesta.

3. Resultados

Caracterización

Del total de instituciones que participan, 60% corresponde a universidades públicas (n=6) y 40% (n=4) privadas. El 70% de respondientes fue femenino y 30% masculino con 12,8 años en promedio de servicio en la institución (mínimo 3 años y máximo 23 años). La cantidad promedio de funcionarios que prestan servicios en la Dirección, Departamento o área donde se preparan los proyectos académicos para su remisión al CONES, es de $5 \pm 1,9$ (mínimo 2, máximo 8), con el 60% o más con título de magister.

Respecto a la información académico-institucional (tabla 3), la encuesta revela que preparar el proyecto académico y la documentación necesaria para su remisión al CONES, insume mayoritariamente entre 40 y 60% de la cantidad de horas diarias de trabajo que dedican los funcionarios en la institución. En tanto, respecto a las devoluciones por parte del CONES solicitando ajustes o adendas, 65% de los encuestados dijo que entre 60% de los proyectos son devueltos para ajustes e incluso más del 60 por ciento.

Con relación a las veces que son devueltos, el 55% de los encuestados dijo más de una vez. Respecto al tiempo que insume el proceso desde su remisión al CONES, por parte de las IES hasta la emisión de la resolución, el 55% dijo que insume más de 18 meses (mínimo 6 meses; máximo 27 meses).

Tabla 3.

Datos académicos-institucionales. Proceso de habilitación o actualización de carreras y programas de postgrado. Paraguay 2025

Indicador	Rango	Frecuencia
Horas-hombre preparación proyectos	Menos de 20% de la cantidad de horas diarias de trabajo	1
	Entre 20 y 40% de la cantidad de horas diarias de trabajo	3
	Entre 40 y 60% de la cantidad de horas diarias de trabajo	5
	Más de 60% de la cantidad de horas diarias de trabajo	2
Porcentaje de proyectos que son devueltos	Menos del 20%	2
	Entre 20% y 40%	2
	Entre 40% y 60%	4
	Más de 60%	3
Número de veces que son devueltos los expedientes	1 vez	6
	2 y 3 veces	5
	Más de 3 veces	0
Cantidad de tiempo para aprobación/actualización	1-6 meses	1
	7-12 meses	2
	13-18 meses	2
	Más de 18 meses	6

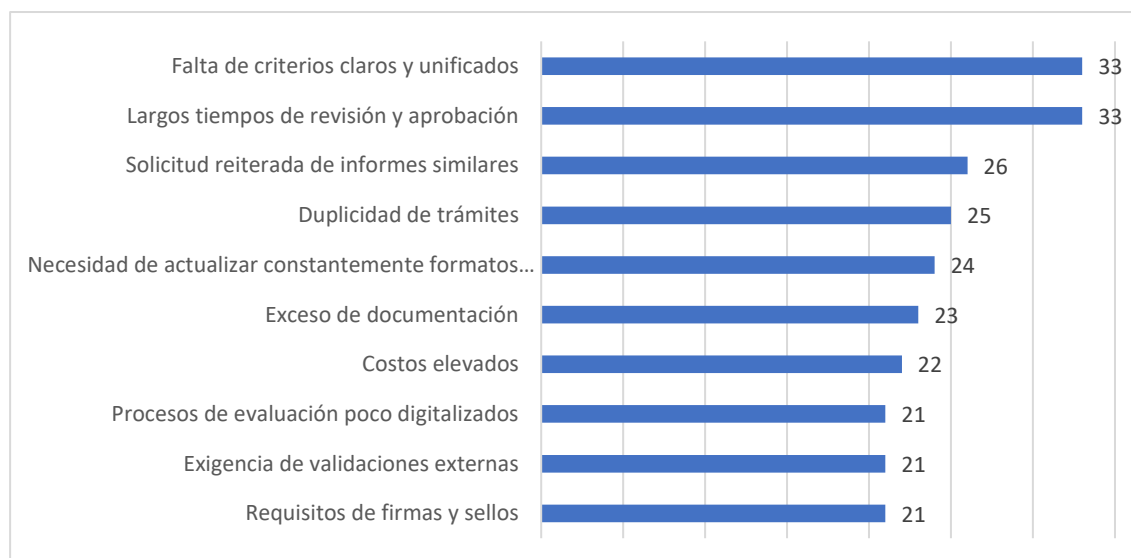
Nota: Esta tabla muestra las estadísticas descriptivas de los indicadores de caracterización.

Procedimientos con mayor carga burocrática

Entre los procedimientos que generan mayor carga burocrática en la habilitación o actualización de carreras o programas de postgrado, se mencionó (figura 1), largos tiempos de revisión y aprobación por comités o consejos sin plazos definidos, seguido de la falta de criterios claros y unificados lo que ocasiona devoluciones constantes del expediente y finalmente la solicitud reiterada de informes similares y duplicidad de trámites entre entidades reguladoras y la propia institución educativa también se destacan como aspectos críticos.

Figura 1

Procedimientos que generan mayor carga burocrática en la habilitación o actualización de carreras y programas de postgrado. Paraguay 2025 (Puntaje total ponderado)



Cálculo del Costo Total de la Burocratización (CB)

Se presenta el cálculo del costo de la burocratización (en guaraníes ₧), teniendo en cuenta los siguientes valores:

- TR = 18–24 meses
- TR (bajo) = 18 meses = 540 días (30 días/mes)
- TR (alto) = 24 meses = 720 días (30 días/mes)
- TP = 12 meses = 264 días (22 días/mes)

1. Costo de Tiempo Perdido (CTP)

Caso bajo (540 días de proceso):

$$CTP_b = 276 \times 19.422 = 5.360.472 \text{ ₧}$$

Caso alto (720 días de proceso):

$$CTP_a = 456 \times 19.422 = 8.856.432 \text{ ₧}$$

2. Costo de Reproceso por Devoluciones (CRD).

$$CRD = 1 \times 60 \times 19.422 = 1.165.320 \text{ ₧}$$

3. Costo de Oportunidad Académica (COA)

- Caso bajo (540 días):

$$COA_b = 25 \times 750.000 \times \frac{276}{365} = 14.178.082 \text{ ¢}$$

- Caso alto (720 días):

$$COA_a = 25 \times 750.000 \times \frac{456}{365} = 23.424.657 \text{ ¢}$$

4. **CB = CTP + CRD + COA**

- Caso bajo (TR = 18 meses):

$$CB_b = 5.360.472 + 1.165.320 + 14.178.082 = 20.703.874 \text{ ¢}$$

- Caso alto (TR = 24 meses):

$$CB_a = 8.856.432 + 1.165.320 + 23.424.657 = 33.446.409 \text{ ¢}$$

Bajo las condiciones de realización del trabajo y teniendo en consideración las variables de entrada, el Costo Total de la Burocratización (CB) para el proceso, con sus componentes, queda en el rango aproximado de:

$$CB = 20.703.874 \text{ ¢ a } 33.446.409 \text{ ¢}$$

Se observa que el componente dominante es COA (pérdida de ingresos por matrícula); esto muestra que los retrasos administrativos no sólo consumen recursos humanos, sino que implican pérdidas de ingresos muy superiores a los costos directos de personal. En este caso, aproximadamente un 70% del CB proviene de COA (para el caso alto).

Por otra parte, si sólo se reduce el tiempo de reproceso (DE o días por devolución) tiene impacto, pero la mayor eficiencia se obtendría al acortar el retraso total (TR-TP).

Implementar las medidas que reduzcan TR, por ejemplo, mejor preparación de la documentación, coordinación temprana con el organismo rector, disponibilización y uso de listas de verificación de indicadores, que estén armonizados, con las Guías de elaboración de los proyectos académicos y las auditorías internas, podrían representar un alto retorno.

Dado que Costo Promedio Diario del Recurso Humano (RH) es relativamente bajo (19.422 G/día) en comparación con la matrícula, porque se tomó un escenario muy conservador, podría justificarse invertir en personal especializado externo o consultoría (con mayor costo diario), así se podría optimizar y acelerar el proceso lo suficiente y el COA recuperaría esa inversión rápidamente.

Análisis de sensibilidad

Se realiza un análisis de sensibilidad, (tabla 4), para visualizar cómo varía el Costo de Burocratización (CB) al reducir el Tiempo Real del Proceso (TR). Los escenarios considerados fueron: TR = 24, 20, 18, 15 meses.

Tabla 4

Análisis de sensibilidad. Costo de la burocratización (CB)

TR (meses)	CB (Millones de Guaraníes.)
24 meses	33.446.409
20 meses	24.951.386
18 meses	20.703.874
15 meses	14.332.606

Se observa una fuerte sensibilidad al TR dado que el CB cae de 33 millones de guaraníes a 14 millones de guaraníes si el TR se reduce de 24 a 15 meses, lo que muestra que acortar plazos tiene un impacto económico muy significativo. Gran parte de la reducción proviene de la COA (ingresos por matrícula diferida).

El CRD (reproceso) es un componente constante en estos escenarios (1.165.320 ¢). Dado que se usó DE=1 (se cuenta a partir de una segunda devolución) y 60 días por devolución, su peso relativo disminuye al aumentar TR.

Por ello, la prioridad de intervención se debe focalizar en acciones que reduzcan el retraso total (por ejemplo, el uso de indicadores no discrecionales y armonizados con las Guías de elaboración de proyectos académicos, revisión previa, interacción temprana con CONES), pues tiene más retorno que intentar sólo reducir días por devolución.

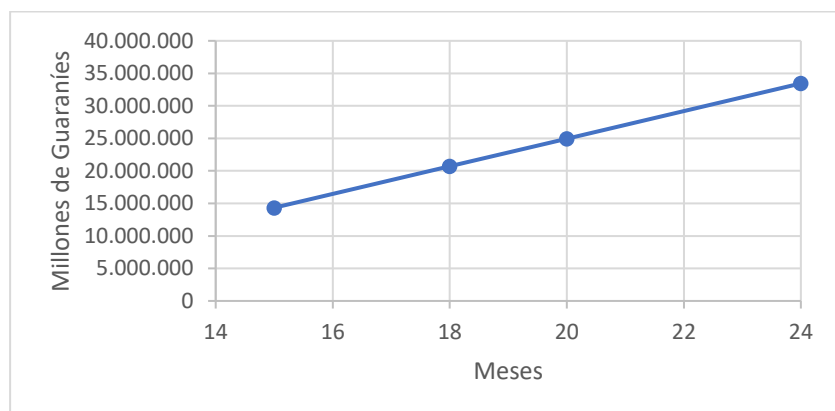


Figura 2

Análisis de sensibilidad. Costo de la Burocratización vs TR (meses)

4. Discusión

Cuando el proceso de revisión y aprobación lleva mucho tiempo y además requiere demasiada documentación o trámites redundantes, genera un retraso en la puesta en marcha o actualización de la carrera o programa de postgrado, lo que pone a las IES en desventaja frente a los cambios del mercado o las demandas emergentes, pues no pueden ofrecer nuevas formaciones de grado o postgrado de modo oportuno; con lo cual se tiene que la burocracia impone rigidez.

Cuando los procesos de habilitación o actualización se vuelven lentos, confusos o redundantes, las instituciones pueden retrasarse en ofrecer carreras que respondan a las necesidades actuales del mercado laboral o de investigación. Esto puede afectar la competitividad de la institución, la pertinencia de la formación y la atracción de estudiantes (Gutiérrez et al., 2023).

Asimismo, la excesiva demora afecta la planificación de las ofertas académicas, el diseño curricular, la contratación de profesores, así como puede aumentar los costos indirectos al mantener procesos antiguos o paralelos mientras se espera la aprobación (Alvarez-Sánchez et al., 2023).

La falta de criterios claros y unificados genera incertidumbre que conspira contra la calidad, la coherencia y la credibilidad institucional. Cuando los estándares no están bien definidos o cambian con frecuencia, los procesos de habilitación o actualización corren el riesgo de perder rigor, transparencia y pertinencia. En este sentido, Pasquetti y Salas (2016), mencionan que las instituciones rectoras de políticas deben disponer de mecanismos operativos robustos, criterios bien definidos y visualizar que los elementos estructurales y operacionales juegan un rol crítico.

Por otra parte, las condiciones disfuncionales afectan de manera aguda a organizaciones como las universidades y, particularmente, a aquellas de carácter público, dada la complejidad de la lógica administrativa y procedimental.

Harvey (2007) advierte que la burocracia (documentación, informes, procedimientos) puede desviar recursos académicos importantes hacia el cumplimiento administrativo. La solicitud reiterada de informes similares y la duplicidad de trámites implican que la institución repita información, complete formatos parecidos para distintos órganos y maneje varias instancias paralelas, entre otros; lo que implica más carga administrativa, sino que puede generar confusión, errores, redundancias y pérdida de eficiencia. En el contexto de

habilitación/actualización de carreras y programas de postgrado, este problema puede traducirse en que los recursos humanos (gestión académica, secretaría, coordinación de módulo, entre otros), ocupen la mayor parte de su tiempo en trámites en lugar de hacer más desarrollo curricular, innovación docente o investigación.

Algunas recomendaciones que surgen del trabajo son: simplificar y digitalizar los trámites al interior de las IES, así como al exterior (respecto al CONES), en el proceso de habilitación/actualización de la carrera. Establecer un conjunto de criterios o indicadores de evaluación claros y unificados con las Guías de elaboración de los proyectos académicos y comunicar oportunamente a todos los actores (docentes, coordinadores, administración) para evitar incertidumbres.

Evitar solicitudes repetitivas de informes similares y duplicación de trámites mediante un análisis interno de procesos: por ejemplo, para las IES crear un mapa de los trámites que una carrera de grado debe cumplir para su habilitación/actualización, identificar solapamientos, eliminar pasos innecesarios y automatizar informes recurrentes. A nivel del CONES, automatizar una base de datos que permita alojar las informaciones básicas de las IES de tal manera que evite el envío reiterativo de la misma información.

Monitorear los indicadores de eficiencia del proceso de habilitación/actualización (tiempos promedio, número de trámites, número de revisiones, errores) como parte de un sistema de mejora continua.

5. Conclusión

Los problemas identificados, como tiempos prolongados, falta de criterios claros y redundancia de trámites, tienen implicancias sustanciales en la habilitación o actualización de una carrera de grado o programa de postgrado: retrasan la respuesta de la institución al entorno, desvían recursos de la misión académica, reducen la eficiencia y pueden afectar la calidad, la pertinencia y la competitividad del programa.

En consecuencia, se debe propender a un equilibrio entre la fiscalización necesaria y la agilidad administrativa, que fomente la excelencia e innovación en la educación superior paraguaya.

6. Referencias

Alvarez-Sández, D., Velázquez-Victorica, K., Mungaray-Moctezuma, A., & López-Guerrero, A. (2023). Administrative Processes Efficiency Measurement in Higher Education Institutions: A Scoping Review. *Education Sciences*, 13(9), 855. doi.org/10.3390/educsci13090855

- Becerra, E.R., Flores Hinojosa, N.R., Santafé Enderica, I.R. (2025). La burocracia: análisis de una teoría No aplicada. *Ciencia Latina*, 9(2), 8740-8762. doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i2.17601
- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. (2020). Boletín Estadístico 2020. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/2162896-BoletnEstadstico-ANEAES2020pdf-BoletnEstadstico-ANEAES2020.pdf>
- Bezes, P. (2016). *Michel Crozier, The Bureaucratic Phenomenon*. Recuperado de: 10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.26
- Ganga Contreras, F. (2017). El Flipper Burocrático en las Universidades. *Interciencia*, 42(1), 58-62. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/339/33949290010/html/>
- Gutiérrez, G., Yaguarema, M., Ayala, M., Zambrano, R. J y Gutiérrez, L. (2023). Impact of government evaluation and accreditation processes on the research output of universities in developing countries: an X-ray of the young Ecuadorian academia. *Front. Educ*, 8(1), 1-18. doi: 10.3389/educ.2023.1093083
- Gutiérrez, A. (2005). Formulación e Implementación de Políticas de Ciencia y Técnica en las Universidades Argentinas. *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur, Mar del Plata, Argentina*. Recuperado de <http://utic.edu.py/repositorio/Tesis/COLOQUIOS/Gesti%C3%B3n%20Universitaria%20005/Carpeta%203/24-03-2023/Armando%20Gutierrez.pdf>
- Harvey, L. (2007). The power of accreditation: views of academics. *Journal of Higher Education Policy and Management*. 26(2), 207-223. doi.org/10.1080/1360080042000218267
- Ley 4995 de 2013. De Educación Superior. 2 de agosto 2013.
- Ley 7228 de 2023. Que aprueba el Presupuesto General de Gastos de Nación para el Ejercicio Fiscal 2024. 29 de diciembre 2023
- Maldonado-Suárez, N. y Santoyo, F. (2024). Validez de contenido por juicio de expertos: Integración cuantitativa y cualitativa en la construcción de instrumentos de medición. *REIRE Revista d Innovació i Recerca en Educació*, 17(2), 1-19. Recuperado de <http://10.1344/reire.46238>
- Muñoz, H. (2019). La burocracia universitaria. *Revista de la educación superior*, 48(189), 73-96. doi.org/10.36857/resu.2019.189
- Pasquetti, C. y Salas, C. (Ed.). (2016). *Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública*: Banco Mundial. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-sistemas-de-monitoreo-y-evaluaci%C3%B3n-Hacia-la-mejora-continua-de-la-planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-y-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica.pdf>
- Petrella, C. (2007). *Análisis de la Teoría Burocrática. Aportes para la Comprensión del Modelo Burocrático*. Recuperado de <https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w23849w/Analisisdelateoriaburocratica.pdf>
- Real Academia Española. (2014). Diccionario de la Lengua Española. Recuperado de <https://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/diccionario-de-la-lengua-espanola>

Resolución 17 de 2025. Por la cual se aprueba el procedimiento para la admisión, el tratamiento, aprobación de proyectos educativos y su respectiva comunicación. 7 de mayo 2025.

Vargas-Merino, A.L. (2024). Efectos de la burocracia universitaria en la libertad académica y la investigación educativa. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 36(2), 85-109. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000394022>