

ARTÍCULO ORIGINAL

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL PARAGUAY: ESTUDIO DE CASO EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CONCEPCIÓN

Modernization of Human Resource Management in Paraguayan Public Universities: A Case Study at the Universidad Nacional de Concepción

DOI: <https://doi.org/10.65740/nmqe1v19>

Nery Adolfo Sanabria Denis

Universidad Columbia del Paraguay, Asunción, Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8943-8726>

Autor de correspondencia: sanabrianery@gmail.com

Derliz Osmar Cabrera Cabrera

Universidad Columbia del Paraguay, Asunción, Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4027-6925>

dcabrera75@gmail.com

Resumen

La investigación analiza la gestión de recursos humanos de la Universidad Nacional de Concepción (UNC), con el propósito de identificar los ajustes y mecanismos necesarios para su modernización y fortalecimiento. Se adoptó un enfoque mixto, con diseño no experimental y alcance descriptivo, mediante una encuesta aplicada a 162 funcionarios administrativos, sobre una población de 279, y entrevistas a los siete directores de talento humano de las seis unidades académicas y del rectorado. La encuesta evaluó seis dimensiones de las políticas de recursos humanos: calidad de vida, formación, vinculación e inclusión, compromiso, reducción de desigualdades, y permanencia y promoción. Los resultados muestran un nivel de satisfacción intermedio a alto, con diferencias significativas entre dimensiones: la vinculación e inclusión obtiene la media más alta, de 3,81, mientras que la reducción de desigualdades, con 3,31, y la permanencia y promoción, con 3,43, son las peor evaluadas, en especial la claridad de las oportunidades de ascenso, valorada positivamente por solo el 48% de los funcionarios. Las entrevistas describen un área de recursos humanos con estructura funcional tradicional, dependencia jerárquica, dotación insuficiente, rezago tecnológico, rigidez normativa y ausencia de un sistema de gestión por competencias. Se concluye que la modernización requiere transitar de una administración de personal a una gestión estratégica del talento, y se propone una Política de Recursos Humanos para Universidades Públicas del Paraguay basada en el mérito, la equidad, la planificación y el desarrollo profesional.

Palabras clave: gestión de recursos humanos; universidades públicas; modernización administrativa; gestión por competencias; satisfacción laboral.

Abstract

The research analyzes human resource management at the Universidad Nacional de Concepción (UNC) in order to identify the adjustments and mechanisms required for its modernization and strengthening. A mixed approach was adopted, with a non-experimental design and descriptive scope, through a survey of 162 administrative staff, out of a population of 279, and interviews with the seven human talent directors of the six academic units and the rectorate. The survey assessed six dimensions of human resource policies: quality of life, training, belonging and inclusion, commitment, reduction of inequalities, and retention and promotion. Results show an intermediate to high level of satisfaction, with significant differences among dimensions: belonging and inclusion obtains the highest mean, 3.81, while reduction of inequalities, 3.31, and retention and promotion, 3.43, are the lowest rated, particularly the clarity of promotion opportunities, positively assessed by only 48% of staff. Interviews describe a human resources area with a traditional functional structure, hierarchical dependence, insufficient staffing, technological lag, regulatory rigidity and no competency-based management system. It is concluded that modernization requires a transition from personnel administration to strategic talent management, and a Human Resource Policy for Paraguayan Public Universities based on merit, equity, planning and professional development is proposed.

Cómo citar: Sanabria Denis, N. A., & Cabrera Cabrera, D. O. (2026). Modernización de la gestión de recursos humanos en universidades públicas del Paraguay: estudio de caso en la Universidad Nacional de Concepción. *Revista Internacional de Investigación Empresarial*, 3, 196-207. <https://doi.org/10.65740/nmqe1v19>

Editor responsable: Sergio David González Ayala, Posgrado Columbia, Asunción, Paraguay, rie@posgradocolumbia.edu.py

Derechos de autor: © 2026 Nery Adolfo Sanabria Denis y Derliz Osmar Cabrera Cabrera. Los autores conservan los derechos de autor.

Licencia: Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Keywords: human resource management; public universities; administrative modernization; competency-based management; job satisfaction.

Introducción

Las universidades públicas cumplen un papel central en el desarrollo de los países, porque forman profesionales, generan conocimiento y contribuyen a la movilidad social y al desarrollo territorial. El cumplimiento de estas funciones depende no solo de su personal docente e investigador, sino también de su personal administrativo, que sostiene los procesos académicos, financieros, de gestión de estudiantes y de apoyo institucional. La gestión de los recursos humanos en estas instituciones enfrenta, sin embargo, desafíos particulares: se desarrolla bajo las normas del servicio público, con rigideces en la contratación, la remuneración y la promoción; opera con presupuestos limitados; y debe responder a exigencias crecientes de calidad, acreditación y transparencia. En este contexto, la modernización de la gestión de recursos humanos se ha convertido en una condición para que las universidades públicas puedan atraer, desarrollar y retener el talento que necesitan para cumplir su misión.

En América Latina, las reformas de la gestión pública de las últimas décadas han puesto el foco en la profesionalización del empleo público como condición para la calidad de los servicios del Estado. Los diagnósticos institucionales de los servicios civiles de la región han mostrado sistemas con predominio de criterios de ingreso y promoción poco vinculados al mérito, con escasa planificación de los recursos humanos, con evaluaciones del desempeño formales o inexistentes y con remuneraciones poco relacionadas con la responsabilidad y el rendimiento. Longo (2004) sostuvo que la modernización del empleo público requiere conciliar el mérito, como garantía de igualdad y de profesionalismo, con la flexibilidad necesaria para que las organizaciones gestionen su talento de acuerdo con sus objetivos. En Paraguay, estos desafíos se reflejan en las instituciones de educación superior, cuyas áreas de recursos humanos han debido gestionar un crecimiento acelerado del personal con estructuras y procedimientos pensados para un volumen menor, en un contexto de restricciones presupuestarias y de exigencias crecientes de acreditación y calidad.

La Universidad Nacional de Concepción (UNC), creada por la Ley N.º 3201/2007, se ha consolidado como una de las principales instituciones de educación superior del norte del Paraguay, con el propósito de atender la demanda educativa de una región históricamente relegada en el acceso a la educación superior de calidad. Desde su creación, la universidad ha experimentado un crecimiento significativo en su oferta académica, en su matrícula y en su infraestructura, organizándose en seis unidades académicas y un rectorado. Este crecimiento ha incrementado la complejidad de su gestión administrativa y ha puesto en evidencia las limitaciones de un modelo de gestión de personal diseñado para una institución de menor escala. El problema de investigación se centra en la necesidad de modernizar y fortalecer las políticas de recursos humanos de la UNC para mejorar la satisfacción de los funcionarios y la alineación del talento humano con los objetivos institucionales.

El objetivo de la investigación fue analizar la gestión de recursos humanos de la UNC para identificar los ajustes y mecanismos necesarios para su modernización y fortalecimiento. Los objetivos específicos consistieron en estimar la percepción y el nivel de satisfacción de los funcionarios administrativos en relación con las políticas de recursos humanos; describir las características del sistema actual de gestión; identificar los inconvenientes y obstáculos de la gestión; analizar las tendencias actuales y las recomendaciones para la gestión de recursos humanos en el sector público universitario; y proponer alternativas de ajustes y mecanismos para la institución. Se planteó como hipótesis que la implementación de ajustes y mecanismos estratégicos en la gestión de recursos humanos de la UNC contribuiría de manera significativa a su modernización y fortalecimiento, mejorando la satisfacción de los funcionarios y la alineación del talento humano con los objetivos institucionales.

Fundamentación Teórica

Teorías de la motivación y la satisfacción laboral

La gestión de recursos humanos se apoya en un conjunto de teorías sobre la motivación y la satisfacción de las personas en el trabajo. La teoría de las relaciones humanas, desarrollada por Elton Mayo a partir de los experimentos de Hawthorne, mostró que los factores sociales y psicológicos —la atención prestada a los trabajadores, las relaciones interpersonales y la participación— influyen significativamente en la productividad y en la moral laboral, y que los empleados deben ser considerados como personas con necesidades emocionales y sociales, y no solo como recursos económicos (Mayo, 2004). Maslow (1943) propuso una jerarquía de necesidades humanas, desde las fisiológicas y de seguridad hasta las de pertenencia, estima y autorrealización, según la cual las personas se motivan por satisfacer necesidades de nivel superior una vez cubiertas las básicas. McGregor (1960) contrastó dos supuestos sobre la naturaleza humana en el trabajo: la teoría X, que presupone que las personas evitan el trabajo y requieren control, y la teoría Y, que las concibe como capaces de autodirección y compromiso cuando encuentran condiciones adecuadas.

Herzberg et al. (1959) distinguieron entre los factores higiénicos, como la remuneración, las condiciones de trabajo, la seguridad y las políticas de la organización, cuya insuficiencia genera insatisfacción pero cuya mejora no produce necesariamente motivación, y los factores motivadores, como el reconocimiento, el logro, la responsabilidad y las oportunidades de crecimiento,

que generan satisfacción y compromiso. Esta distinción es especialmente útil para analizar la gestión de recursos humanos en el sector público, donde la remuneración y las condiciones contractuales están sujetas a normas rígidas, pero donde el reconocimiento, la formación, la participación y las oportunidades de carrera pueden ser gestionados por las instituciones para motivar a su personal. En conjunto, estas teorías sugieren que la satisfacción de los funcionarios depende tanto de condiciones laborales adecuadas como de políticas que reconozcan su contribución, promuevan su desarrollo y aseguren un trato justo y equitativo, dimensiones que orientaron el instrumento aplicado en esta investigación (Tabla 1).

Tabla 1. *Teorías de la gestión de recursos humanos y dimensiones analizadas*

Teoría o modelo	Autor	Aporte para el análisis
Relaciones humanas	Mayo (2004)	Importancia de los factores sociales, la participación y la comunicación
Jerarquía de necesidades	Maslow (1943)	Necesidades de seguridad, pertenencia, estima y autorrealización
Teoría X y teoría Y	McGregor (1960)	Supuestos de control frente a supuestos de autodirección y compromiso
Factores higiénicos y motivadores	Herzberg et al. (1959)	Condiciones que evitan la insatisfacción frente a factores que motivan
Gestión por competencias	Spencer y Spencer (1993)	Competencias como eje de selección, evaluación, capacitación y carrera

Nota. Elaboración propia a partir de Maslow (1943), Herzberg et al. (1959), McGregor (1960), Spencer y Spencer (1993) y Mayo (2004).

Gestión por competencias y gestión estratégica del talento

El modelo de gestión por competencias constituye uno de los pilares de la modernización de la gestión de recursos humanos. Spencer y Spencer (1993) definieron las competencias como características subyacentes de las personas —motivos, rasgos, conocimientos y habilidades— que están causalmente relacionadas con un desempeño eficaz o superior en un puesto de trabajo. La gestión por competencias propone utilizar estas características como eje integrador de los procesos de recursos humanos: la definición de perfiles de puesto, la selección, la evaluación del desempeño, la capacitación, la planificación de carreras y la remuneración. En el sector público, este enfoque permite pasar de una gestión centrada en el cumplimiento de requisitos formales y la antigüedad a una gestión orientada al mérito y al desempeño, y alinear el desarrollo de las personas con los objetivos estratégicos de la institución. Su implementación requiere, no obstante, capacidades técnicas en las áreas de recursos humanos, sistemas de información adecuados y un marco normativo que lo permita.

La gestión estratégica del talento supone, además, que el área de recursos humanos deje de ser una unidad administrativa dedicada al registro de asistencias, la liquidación de salarios y el trámite de nombramientos, para convertirse en un socio de la conducción institucional, capaz de planificar las necesidades de personal, anticipar los perfiles requeridos por los cambios en la institución y diseñar políticas de desarrollo, reconocimiento y retención. En las universidades públicas, esta transición enfrenta obstáculos como la dependencia jerárquica de las áreas de recursos humanos respecto de las autoridades de cada unidad académica, la fragmentación entre unidades, la escasez de personal especializado y la persistencia de procesos manuales. La literatura sobre modernización de la gestión pública coincide en que estos cambios requieren no solo reformas normativas y tecnológicas, sino también transformaciones culturales, liderazgo y participación de los funcionarios en el diseño de las nuevas políticas.

En las universidades públicas, la gestión de recursos humanos presenta particularidades adicionales. Estas instituciones combinan dos colectivos con lógicas distintas, el personal docente e investigador y el personal técnico y administrativo, cuyos regímenes de ingreso, evaluación y carrera suelen estar regulados por normas diferentes. La autonomía universitaria les otorga un margen para organizar su gestión, pero su condición de entidades públicas las somete a las reglas generales del servicio civil y del presupuesto público. A ello se suma una gobernanza descentralizada en facultades o unidades académicas, que favorece la adaptación a cada disciplina, pero que puede fragmentar la gestión del personal administrativo y generar prácticas diferentes entre unidades de una misma universidad. La calidad de la gestión administrativa incide, además, en los procesos de evaluación y acreditación de las carreras, que valoran la existencia de políticas de personal, de planes de capacitación y de mecanismos de evaluación del desempeño, lo que convierte la modernización de los recursos humanos en una condición para la calidad institucional.

Marco normativo

La gestión de recursos humanos en las universidades públicas paraguayas se enmarca en la Constitución Nacional de 1992, que establece los principios de acceso a la función pública por idoneidad y el derecho al trabajo en condiciones dignas; en la Ley N.º 1626/2000 de la Función Pública, que regula el ingreso, la carrera, los derechos, las obligaciones y el régimen disciplinario de los funcionarios públicos; y, de manera supletoria, en la Ley N.º 213/1993, Código del Trabajo. La Ley N.º 4995/2013 de Educación Superior reconoce la autonomía de las universidades para organizar su gestión, dentro de los límites de las normas generales del servicio público. En el caso de la UNC, su Estatuto y las resoluciones de sus órganos de gobierno definen la estructura y las funciones de las áreas de gestión de personas, y los organismos rectores de la gestión de personas

del Estado establecen lineamientos y sistemas comunes, como el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH).

Estas normas configuran un marco en el que la gestión de recursos humanos de las universidades públicas combina las exigencias generales del servicio civil con las particularidades de la autonomía universitaria. La Ley N.º 1626/2000 establece el concurso público de oposición como mecanismo de ingreso a la función pública y prevé la carrera administrativa, pero su implementación efectiva ha sido desigual entre las instituciones, y en muchos casos los mecanismos de promoción dependen de decisiones discrecionales de las autoridades. Las universidades disponen, no obstante, de un margen para desarrollar reglamentos internos de carrera, de evaluación del desempeño y de capacitación que concreten los principios de mérito e idoneidad, y para establecer políticas de bienestar y reconocimiento que complementen las condiciones generales del empleo público. La modernización de la gestión de recursos humanos en la UNC puede apoyarse, por tanto, en el marco normativo vigente, sin requerir necesariamente reformas legales, siempre que la institución desarrolle las normas internas y las capacidades de gestión necesarias para aplicarlo.

Metodología

La investigación adoptó un enfoque mixto, con diseño no experimental y alcance descriptivo, y se desarrolló como estudio de caso en la UNC. El componente cuantitativo consistió en una encuesta aplicada a los funcionarios administrativos de la universidad, cuya población asciende a 279 personas. La muestra se determinó mediante la fórmula para poblaciones finitas, con un nivel de confianza del 95%, una desviación estándar de 0,5 y un error muestral del 5%, lo que arrojó un tamaño de 162 funcionarios. El cuestionario incluyó preguntas sociodemográficas y 24 afirmaciones valoradas en una escala de Likert de cinco puntos, agrupadas en seis dimensiones de cuatro ítems cada una: calidad de vida, formación, vinculación e inclusión, compromiso, reducción de desigualdades, y permanencia y promoción. El componente cualitativo consistió en entrevistas semiestructuradas a los siete directores de talento humano de las seis unidades académicas y del rectorado, que abordaron la estructura y las funciones del área, las herramientas tecnológicas, los desafíos y las dificultades, las tendencias y las alternativas de mejora.

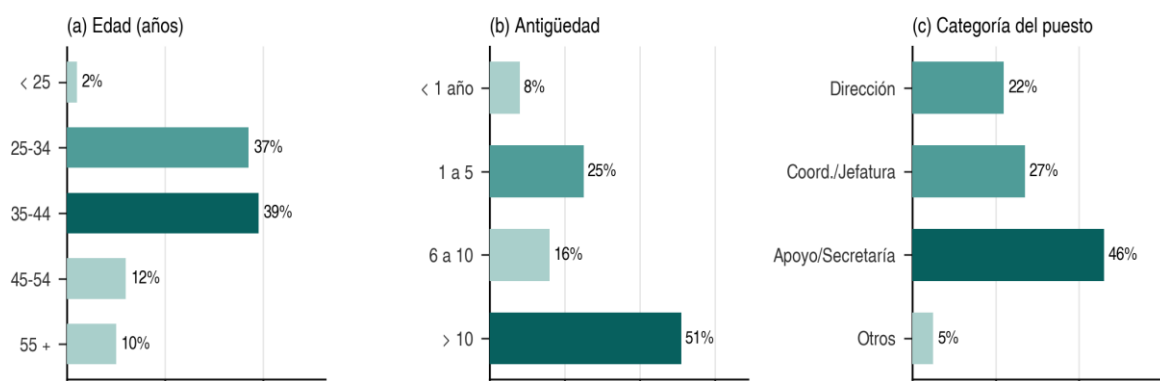
$$n = N \cdot Z^2 \cdot \sigma^2 / [e^2 \cdot (N - 1) + Z^2 \cdot \sigma^2]$$

Los datos cuantitativos se analizaron mediante estadística descriptiva, con frecuencias, porcentajes y medias por ítem y por dimensión, calculadas en este artículo a partir de las distribuciones de respuesta para facilitar la comparación entre dimensiones. Los datos cualitativos se sistematizaron por categorías vinculadas a los objetivos específicos, identificando las convergencias y las divergencias entre los informantes, que se identifican con códigos para preservar su anonimato. La hipótesis se evaluó mediante la triangulación de los resultados cuantitativos y cualitativos. Se garantizaron la participación voluntaria, el consentimiento informado, el anonimato y la confidencialidad de los participantes, y los resultados se analizaron de forma agregada, sin identificar a las personas ni a las unidades académicas en las valoraciones individuales.

Resultados

Perfil de los funcionarios

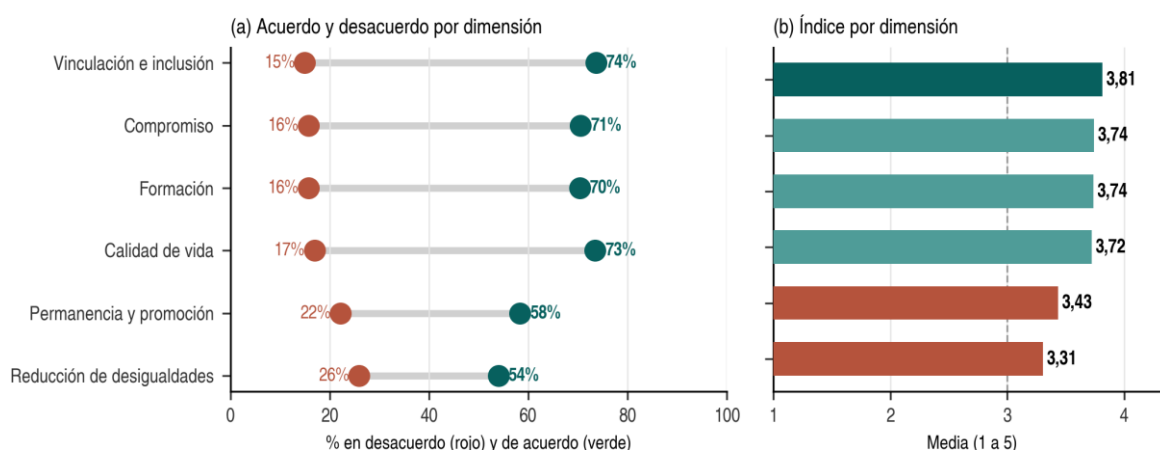
Los 162 funcionarios encuestados presentan un perfil de madurez laboral y alta permanencia institucional (Figura 1). El 39% tiene entre 35 y 44 años y el 37% entre 25 y 34 años, de modo que el 76% de la muestra se concentra en estos dos tramos, mientras que solo el 2% tiene menos de 25 años, lo que refleja una baja incorporación de personal joven. El 56% es de sexo femenino y el 44% masculino. En cuanto a la antigüedad, el 51% tiene más de diez años de servicio en la institución, el 25% entre uno y cinco años, el 16% entre seis y diez años y el 8% menos de un año, lo que indica un plantel consolidado, con una acumulación importante de experiencia organizacional, pero también con el riesgo de que las prácticas tradicionales se reproduzcan sin renovación. Respecto de la categoría del puesto, el 46% se desempeña como personal de apoyo o secretaria, el 27% en coordinaciones o jefaturas y el 22% en funciones de dirección.

Figura 1. Perfil de los funcionarios administrativos encuestados

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 162).

Satisfacción con las políticas de recursos humanos por dimensión

El nivel de satisfacción de los funcionarios con las políticas de recursos humanos se sitúa en un rango intermedio a alto, con diferencias relevantes entre dimensiones (Figura 2). La vinculación e inclusión obtiene la media más alta, de 3,81, con un 74% de acuerdo, seguida por el compromiso y la formación, ambas con una media de 3,74, y la calidad de vida, con 3,72 y un 73% de acuerdo. En el extremo opuesto, la reducción de desigualdades es la dimensión peor evaluada, con una media de 3,31, un 54% de acuerdo y un 26% de desacuerdo, y la permanencia y promoción ocupa el penúltimo lugar, con una media de 3,43, un 58% de acuerdo y un 22% de desacuerdo. La diferencia entre las dimensiones mejor y peor valoradas indica que los funcionarios distinguen claramente entre los aspectos relacionales y de clima laboral, que perciben de manera favorable, y los aspectos vinculados a la equidad y a la carrera, en los que se concentra la insatisfacción.

Figura 2. Satisfacción con las políticas de recursos humanos por dimensión

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 162). Medias calculadas a partir de las distribuciones de respuesta de los cuatro ítems de cada dimensión.

El análisis por ítem permite precisar estas diferencias (Figura 3). Los aspectos mejor valorados son el equilibrio entre el trabajo y la vida personal y la efectividad de las políticas de seguridad y salud ocupacional, ambos con un 78% de acuerdo, las políticas que fomentan el compromiso y la lealtad, también con un 78%, y el ambiente inclusivo y libre de discriminación, con un 77%. La motivación para contribuir al éxito de la institución alcanza un 75% de acuerdo, lo que revela un capital de compromiso que puede ser aprovechado para la modernización. En cambio, el reconocimiento justo y oportuno del trabajo bien realizado obtiene solo un 60% de acuerdo, con la mayor proporción de respuestas indistintas de la dimensión de compromiso, un 19%, y la carga laboral justa y equitativa y la información sobre los programas de desarrollo profesional registran un 67%. En la dimensión de formación, la alineación de la capacitación con las necesidades laborales alcanza un 72% de acuerdo, pero las entrevistas advierten que la oferta formativa no siempre responde a los perfiles de los puestos.

Figura 3. Porcentaje de acuerdo por ítem y dimensión

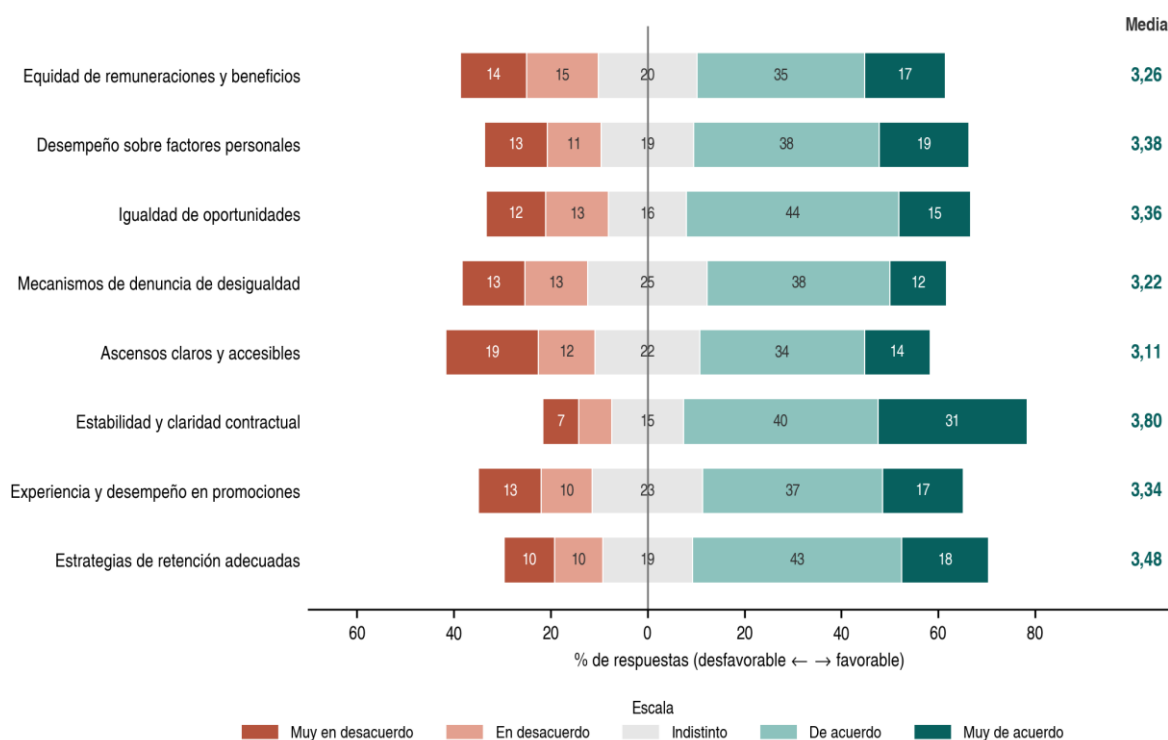
Calidad de vida	Formación	Vinculación e inclusión	Compromiso	Reducción de desigualdades	Permanencia y promoción
78% Equilibrio trabajo-vida personal	73% Oportunidades de formación y desarrollo	77% Ambiente inclusivo y sin discriminación	78% Políticas fomentan compromiso y lealtad	51% Equidad de remuneraciones y beneficios	48% Ascensos claros y accesibles
78% Seguridad y salud ocupacional efectivas	72% Capacitación alineada con necesidades	72% Trabajo en equipo entre áreas	75% Motivación para contribuir al éxito	57% Desempeño sobre factores personales	71% Estabilidad y claridad contractual
70% Beneficios para el bienestar	69% Crecimiento mediante educación continua	76% Respeto a la diversidad	60% Reconocimiento justo y oportuno	59% Igualdad de oportunidades	54% Experiencia y desempeño en promociones
67% Carga laboral justa y equitativa	67% Información sobre programas de desarrollo	69% Me siento valorado y reconocido	69% Ambiente laboral positivo y motivador	49% Mecanismos de denuncia de desigualdad	61% Estrategias de retención adecuadas

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 162). Porcentaje acumulado de respuestas de acuerdo y muy de acuerdo; los tonos rojizos indican los valores más bajos.

El perfil de los funcionarios ayuda a interpretar estos resultados. La alta proporción de personal con más de diez años de antigüedad y el predominio de los tramos de 25 a 44 años configuran un plantel que ha acumulado experiencia y que se encuentra en una etapa de su trayectoria en la que las expectativas de crecimiento profesional son especialmente relevantes. Para estos funcionarios, la ausencia de reglas claras de promoción y de planes de carrera puede traducirse en una sensación de estancamiento, aun cuando el clima laboral sea valorado positivamente. La baja proporción de personal menor de 25 años sugiere, además, una escasa renovación generacional, que podría dificultar la incorporación de nuevas competencias, en particular digitales, si no se acompaña de programas de formación para el personal existente. Finalmente, el predominio del personal de apoyo y secretaría en la muestra indica que las políticas de carrera deben contemplar trayectorias de crecimiento para los puestos operativos, y no solo para las funciones de dirección y coordinación.

Equidad, carrera y promoción

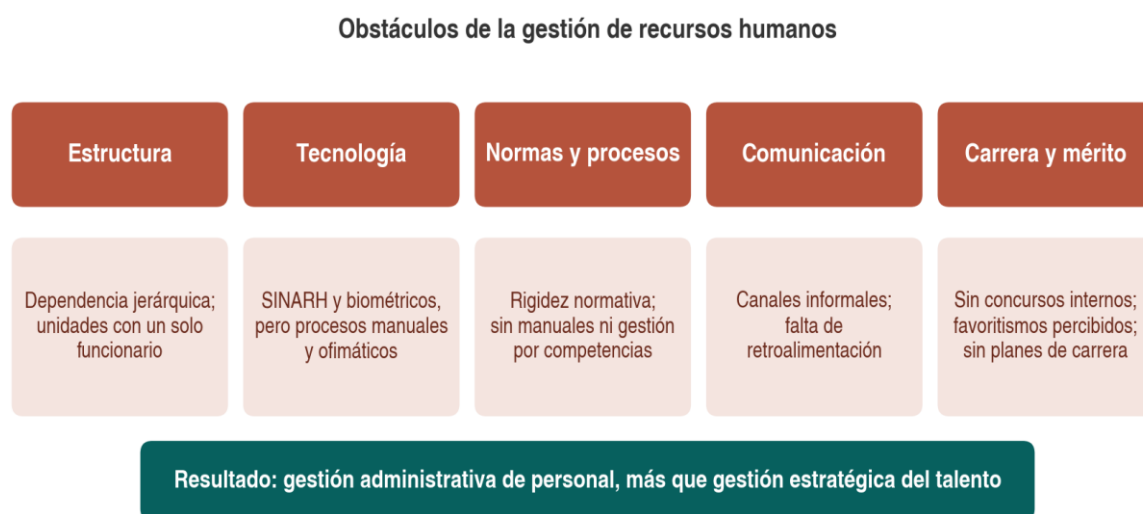
Las dimensiones de reducción de desigualdades y de permanencia y promoción concentran las valoraciones más desfavorables del instrumento (Figura 4). La claridad y accesibilidad de las oportunidades de ascenso es el aspecto peor evaluado, con solo un 48% de acuerdo, un 31% de desacuerdo —de los cuales el 19% muy en desacuerdo— y una media de 3,11. Los mecanismos efectivos para la denuncia y resolución de casos de desigualdad obtienen un 49% de acuerdo y un 25% de respuestas indistintas, lo que sugiere un desconocimiento generalizado de su existencia o de su funcionamiento. La equidad en las remuneraciones y los beneficios alcanza un 51% de acuerdo y un 29% de desacuerdo, y la valoración de la experiencia y el desempeño en las promociones, un 54%. Solo la estabilidad laboral y la claridad de las políticas contractuales obtienen una valoración favorable en este grupo, con un 71% de acuerdo, lo que indica que los funcionarios perciben seguridad en su vínculo con la institución, pero no oportunidades claras de crecimiento ni criterios meritocráticos en su carrera.

Figura 4. Valoración de la equidad, la carrera y la promoción

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 162).

Características y obstáculos del sistema de gestión

Las entrevistas a los directores de talento humano describen un área de recursos humanos con una estructura funcional tradicional, organizada en las siete unidades —seis unidades académicas y el rectorado—, con dependencia jerárquica directa del decano en las facultades y del rector en la unidad central, lo que limita su autonomía y su capacidad para incidir de manera estratégica en las decisiones institucionales. Los informantes señalaron que no existe un trabajo coordinado entre las áreas de recursos humanos de las distintas unidades, y que la dotación de personal es insuficiente, con unidades que operan con un solo funcionario, lo que restringe el cumplimiento de las funciones básicas. Aunque se han incorporado herramientas como el SINARH y los relojes biométricos para el control de asistencia, predomina el uso de procesos manuales y de herramientas ofimáticas, lo que afecta la eficiencia y dificulta la planificación basada en datos (Figura 5).

Figura 5. Obstáculos de la gestión de recursos humanos identificados en las entrevistas

Nota. Elaboración propia a partir de las entrevistas a los directores de talento humano.

En relación con las herramientas tecnológicas, los directores describieron un uso parcial del SINARH para la gestión de legajos y la liquidación de remuneraciones, y de los relojes biométricos para el control de asistencia, complementado por planillas electrónicas y documentos en papel para la mayoría de los procesos restantes, como la gestión de permisos, las evaluaciones,

la capacitación o los movimientos de personal. Esta combinación de sistemas no integrados impide disponer de información consolidada y oportuna sobre el personal de la universidad, como la distribución de funciones, las necesidades de capacitación o la trayectoria de cada funcionario, y dificulta la planificación estratégica. En cuanto a la comunicación entre el área de recursos humanos y los funcionarios, los informantes señalaron el predominio de canales informales, la difusión insuficiente de las normas y de las oportunidades de capacitación, y la falta de mecanismos de retroalimentación, que limitan la transparencia de las decisiones y la confianza de los funcionarios en los procesos de gestión de personas.

Entre los principales desafíos, los informantes mencionaron, en palabras de uno de ellos, «la rigidez normativa del sistema público, la burocracia en los procesos administrativos y la falta de agilidad» para responder a las necesidades del capital humano, así como la falta de personal especializado, las limitaciones presupuestarias y la resistencia al cambio cultural. Señalaron, además, la ausencia de diagnósticos institucionales de necesidades de personal, la carencia de manuales de funciones actualizados, la inexistencia de un sistema de gestión por competencias, la superposición de funciones y una comunicación interna deficiente, basada en canales informales y sin retroalimentación. Los testimonios coincidieron en señalar la desmotivación de una parte de los funcionarios, atribuida a favoritismos percibidos, a la ausencia de planes de carrera, a deficiencias de liderazgo y a la falta de reconocimiento justo, en concordancia con las valoraciones más bajas de la encuesta. Como tendencias y alternativas, propusieron la gestión por competencias, mecanismos objetivos y participativos de promoción y evaluación del desempeño, programas de capacitación vinculados a los perfiles de puesto y una política de reconocimiento basada en el mérito.

Respecto de las tendencias en la gestión de recursos humanos en las universidades públicas, los directores coincidieron en señalar la digitalización de los procesos, la gestión por competencias, el bienestar integral del personal, la formación continua, la equidad y la inclusión, y la participación del personal en la gestión. Uno de los informantes describió una transición progresiva desde un modelo meramente administrativo y operativo hacia una gestión estratégica del talento humano, en la que el personal es considerado un recurso clave para alcanzar los objetivos académicos e institucionales. En cuanto a las estrategias de bienestar y retención, mencionaron los programas de salud física y mental, las políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar, los horarios flexibles, la formación continua, los planes de carrera y el reconocimiento al desempeño, a los que atribuyeron la capacidad de aumentar el compromiso y reducir la rotación del personal. Para fomentar un entorno de trabajo más atractivo, propusieron fortalecer el liderazgo participativo, mejorar la comunicación interna y generar espacios de reconocimiento y de desarrollo profesional.

En cuanto a las alternativas para modernizar las políticas de recursos humanos de la institución, los directores propusieron actualizar los reglamentos internos de gestión de personas, implementar un sistema de evaluación del desempeño con criterios objetivos y conocidos, y vincular sus resultados con la capacitación, el reconocimiento y la promoción. Para motivar a los funcionarios a continuar su desarrollo profesional, sugirieron ofrecer becas y facilidades para estudios de grado y posgrado, reconocer la formación en la carrera administrativa y crear programas de capacitación en competencias técnicas y blandas. Respecto de la planificación estratégica del talento humano, coincidieron en que permitiría anticipar las necesidades de personal derivadas del crecimiento de la universidad, identificar los perfiles críticos y planificar la sucesión en los puestos clave. Para garantizar la sostenibilidad de la transformación, destacaron la necesidad del compromiso de las autoridades, de la participación de los funcionarios y de la continuidad de las políticas más allá de los cambios de gestión.

Contraste de la hipótesis

La triangulación de los resultados cuantitativos y cualitativos permite evaluar la hipótesis de investigación (Tabla 2). La encuesta muestra que las dimensiones en las que la institución dispone de políticas y prácticas consolidadas —calidad de vida, vinculación e inclusión, compromiso— obtienen valoraciones significativamente más altas que aquellas en las que carece de mecanismos estructurados —equidad, promoción y carrera—, con una diferencia de medio punto en la escala entre la dimensión mejor y peor valorada. Las entrevistas confirman que estas últimas dimensiones corresponden precisamente a las áreas en las que faltan concursos internos, criterios meritocráticos, gestión por competencias y planes de carrera. Esta convergencia sugiere que la implementación de ajustes y mecanismos estratégicos en esas áreas contribuiría a mejorar la satisfacción de los funcionarios y la alineación del talento con los objetivos institucionales, por lo que se acepta la hipótesis de investigación y se rechaza la hipótesis nula, con la salvedad de que la evidencia es de naturaleza asociativa y descriptiva.

Tabla 2. Triangulación de los resultados por dimensión

Dimensión	Media	% acuerdo	Evidencia de las entrevistas
Vinculación e inclusión	3,81	74	Ambiente de colaboración aceptable
Compromiso	3,74	71	Personal motivado, pero reconocimiento insuficiente
Formación	3,74	70	Capacitación no siempre alineada con los perfiles
Calidad de vida	3,72	73	Condiciones laborales aceptables
Permanencia y promoción	3,43	58	Sin concursos internos ni planes de carrera
Reducción de desigualdades	3,31	54	Favoritismos percibidos; falta de criterios meritocráticos

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta (n = 162) y de las entrevistas a los directores de talento humano.

Discusión

Los resultados muestran un patrón coherente con la teoría de los dos factores de Herzberg et al. (1959). Los funcionarios valoran favorablemente los aspectos vinculados al clima laboral, la inclusión, la seguridad y la estabilidad, que operan como factores higiénicos y cuya adecuada gestión evita la insatisfacción. Sin embargo, los factores motivadores —el reconocimiento, las oportunidades de crecimiento y la promoción basada en el mérito— son los que reciben las valoraciones más bajas, lo que sugiere que la institución ha logrado un nivel aceptable de condiciones de trabajo, pero no ha desarrollado políticas que generen motivación y compromiso sostenidos. La elevada disposición de los funcionarios a contribuir al éxito de la institución, expresada por tres de cada cuatro encuestados, contrasta con la baja percepción de reconocimiento y de oportunidades de ascenso, lo que configura un riesgo: sin mecanismos que recompensen el esfuerzo, el compromiso inicial puede transformarse en desmotivación, como advierten los directores entrevistados.

La baja valoración de la equidad y de la carrera remite, desde la perspectiva de la jerarquía de necesidades de Maslow (1943), a la dificultad de satisfacer las necesidades de estima y autorrealización en un entorno en el que las oportunidades de crecimiento no son claras ni accesibles. Desde la teoría de McGregor (1960), la persistencia de procesos manuales, controles centrados en la asistencia y ausencia de participación en las decisiones sugiere un modelo de gestión más próximo a los supuestos de la teoría X que a los de la teoría Y, en contradicción con el perfil de un personal comprometido y con alta permanencia. La ausencia de un sistema de gestión por competencias impide, además, vincular la capacitación, la evaluación y la promoción con los requerimientos de los puestos, tal como propone el modelo de Spencer y Spencer (1993), lo que explica que la formación, aunque valorada, no siempre se traduzca en desarrollo profesional ni en oportunidades de ascenso.

La estructura de la gestión de recursos humanos de la UNC refleja un modelo de administración de personal más que de gestión estratégica del talento. La dependencia jerárquica de las áreas de recursos humanos respecto de las autoridades de cada unidad académica, la falta de coordinación entre ellas y la escasez de personal especializado limitan su capacidad para planificar, innovar y actuar con criterios institucionales comunes. La fragmentación entre unidades puede explicar, además, parte de la percepción de inequidad, porque la ausencia de criterios comunes para la promoción, el reconocimiento y la asignación de funciones favorece que las prácticas varíen entre unidades y que se perciban como discrecionales. En este sentido, la modernización no consiste únicamente en incorporar tecnología, sino en construir una función de recursos humanos con autonomía técnica, coordinación institucional, capacidades especializadas y reglas claras y conocidas por todos los funcionarios.

La comparación con los diagnósticos de los servicios civiles latinoamericanos permite situar el caso de la UNC en un patrón más amplio. Las debilidades identificadas —la ausencia de planificación de los recursos humanos, la falta de criterios meritocráticos para la promoción, la evaluación del desempeño inexistente o formal y la escasa vinculación entre la capacitación y los perfiles de puesto— coinciden con las que Longo (2004) describió como rasgos característicos de los sistemas de empleo público de la región. En este sentido, los problemas de la UNC no son idiosincráticos, sino expresión de un modelo de gestión del empleo público que las reformas de modernización buscan transformar. Al mismo tiempo, la universidad cuenta con condiciones favorables para avanzar en esa transformación: un personal comprometido y con alta permanencia, una valoración positiva del clima laboral y de la inclusión, y directores de talento humano que comparten un diagnóstico común y proponen alternativas coherentes con las tendencias internacionales. Estas condiciones pueden facilitar la implementación de reformas graduales, que comiencen por las áreas de mayor insatisfacción.

La comunicación interna aparece como un factor transversal que condiciona la percepción de las demás dimensiones. La elevada proporción de respuestas indistintas en los ítems referidos a los mecanismos de denuncia, a la valoración del desempeño en las promociones y al reconocimiento sugiere que una parte de los funcionarios desconoce las políticas y los procedimientos existentes, o no confía en su aplicación. Los directores confirmaron esta lectura al señalar el predominio de canales informales y la falta de retroalimentación. Una política de recursos humanos, por más adecuada que sea en su diseño, pierde eficacia si no es conocida y comprendida por los funcionarios, y si las decisiones que se toman en su aplicación no se comunican con transparencia. Por ello, la modernización debe incluir una estrategia de comunicación interna que difunda las normas, los procedimientos y las oportunidades de desarrollo, que informe sobre los resultados de los concursos y las evaluaciones, y que habilite canales formales para las consultas, las sugerencias y los reclamos de los funcionarios.

Los resultados deben interpretarse considerando las limitaciones del estudio. La investigación se centró en el personal administrativo, sin incluir al personal docente, cuyas condiciones de carrera y evaluación difieren; la información sobre la satisfacción proviene de la percepción de los funcionarios y no de indicadores objetivos de gestión, como la rotación, el ausentismo o los resultados de la evaluación del desempeño; y la triangulación entre la encuesta y las entrevistas permite establecer convergencias, pero no relaciones causales. Futuras investigaciones podrían comparar la gestión de recursos humanos entre distintas universidades públicas del país, analizar las diferencias entre unidades académicas, incorporar la perspectiva del personal docente y evaluar el efecto de la implementación de mecanismos de gestión por competencias sobre la satisfacción y el desempeño de los funcionarios.

Los resultados tienen implicaciones para la gestión universitaria más allá del área de recursos humanos. La percepción de inequidad y la falta de oportunidades de promoción pueden afectar el desempeño de los procesos administrativos que sostienen

la actividad académica, porque los funcionarios desmotivados tienden a limitarse al cumplimiento mínimo de sus tareas, a resistir los cambios y a abandonar la institución cuando encuentran mejores oportunidades. Por el contrario, una gestión de recursos humanos que reconozca el mérito, ofrezca oportunidades de desarrollo y asegure un trato equitativo puede convertir el compromiso de los funcionarios en un motor de la mejora institucional. En este sentido, la modernización de la gestión de recursos humanos no debe entenderse como un proyecto administrativo aislado, sino como parte de la estrategia de desarrollo de la universidad, vinculada a sus objetivos de calidad, de acreditación y de pertinencia regional, y respaldada por sus máximas autoridades.

Conclusiones

La investigación permite concluir que la gestión de recursos humanos de la UNC presenta un nivel de satisfacción intermedio a alto entre sus funcionarios administrativos, con fortalezas en la vinculación e inclusión, el compromiso, la formación y la calidad de vida, y debilidades marcadas en la reducción de desigualdades y en la permanencia y promoción, en particular en la claridad de las oportunidades de ascenso, la equidad en las remuneraciones y los mecanismos de denuncia de desigualdades. El sistema actual de gestión se caracteriza por una estructura funcional tradicional, con dependencia jerárquica, falta de coordinación entre unidades, dotación insuficiente de personal especializado y un rezago tecnológico que mantiene la predominancia de procesos manuales. Los principales obstáculos se relacionan con la rigidez normativa, la burocracia, la ausencia de diagnósticos de necesidades, de manuales actualizados y de gestión por competencias, la comunicación deficiente y la resistencia al cambio cultural.

Las tendencias y recomendaciones identificadas por los directores de talento humano convergen en la necesidad de implementar la gestión por competencias, mecanismos objetivos y participativos de promoción y evaluación del desempeño, capacitación vinculada a los perfiles de puesto, políticas de reconocimiento basadas en el mérito y una comunicación interna más transparente y participativa. La convergencia entre la percepción de los funcionarios y el diagnóstico de los directores permite aceptar la hipótesis de que la implementación de ajustes y mecanismos estratégicos contribuiría a la modernización y el fortalecimiento de la gestión de recursos humanos. En síntesis, la modernización de la gestión de recursos humanos en la UNC requiere transitar de una administración de personal a una gestión estratégica del talento, que garantice justicia, equidad y participación, y que reconozca que el desarrollo institucional depende del nivel de cualificación, motivación y compromiso de su capital humano.

Entre los aportes de la investigación cabe destacar la caracterización empírica de la gestión de recursos humanos en una universidad pública del interior del país, a partir de la percepción de sus funcionarios administrativos y del diagnóstico de todos los directores de talento humano de la institución. El estudio ofrece, además, un instrumento de medición de la satisfacción organizado en seis dimensiones, que puede ser replicado en otras universidades públicas para comparar sus políticas de recursos humanos y evaluar el impacto de las reformas. Finalmente, la propuesta de una política de recursos humanos para las universidades públicas paraguayas constituye un aporte para el debate sobre la profesionalización del personal universitario, que podría ser discutido en el ámbito del sistema nacional de educación superior y adaptado a las características de cada institución, en el marco de la autonomía universitaria y de las normas generales del servicio público.

Recomendaciones

Como marco para la modernización, se propone una Política de Recursos Humanos para Universidades Públicas del Paraguay, organizada en cinco capítulos (Figura 6 y Tabla 3). El primero, de disposiciones generales, establece los principios rectores de mérito, equidad, transparencia, participación y desarrollo profesional. El segundo, de planificación y dotación, prevé la realización periódica de diagnósticos de necesidades de personal, la elaboración de perfiles de puesto basados en competencias y la actualización de los manuales de funciones. El tercero, de ingreso, estabilidad y carrera, establece concursos públicos e internos para el ingreso y la promoción, planes de carrera administrativa y criterios objetivos de ascenso basados en el desempeño y la formación. El cuarto, de evaluación del desempeño y desarrollo, propone un sistema de evaluación periódica vinculado a planes de capacitación diseñados según los perfiles y las brechas de competencias. El quinto, de bienestar, inclusión y ética, incluye políticas de reconocimiento, medidas de equidad remunerativa y canales efectivos para la denuncia y resolución de situaciones de desigualdad o discriminación.

Figura 6. Política de Recursos Humanos para Universidades Públicas del Paraguay

Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación.

Para su implementación en la UNC, se recomienda fortalecer la función de recursos humanos mediante una coordinación institucional entre las áreas de las unidades académicas y el rectorado, con criterios y procedimientos comunes; dotar a estas áreas de personal especializado; y avanzar en la digitalización integral de los procesos, aprovechando el SINARH e incorporando herramientas para la gestión de legajos, la evaluación del desempeño y la planificación del personal. Se sugiere, además, comenzar por las dimensiones peor evaluadas, mediante la definición de reglas claras y publicadas para la promoción, la implementación de concursos internos y la creación de un programa de reconocimiento al desempeño, y fortalecer la comunicación interna con canales formales de información y retroalimentación. La participación de los funcionarios en el diseño de las nuevas políticas, a través de comisiones y consultas, contribuirá a su legitimidad y sostenibilidad, y la evaluación periódica de la satisfacción con el mismo instrumento aplicado en este estudio permitirá medir los avances.

Se sugiere implementar la política en tres fases. En una primera fase, de corto plazo, la universidad podría conformar una instancia de coordinación de las áreas de recursos humanos de las unidades académicas y del rectorado, elaborar el diagnóstico de necesidades de personal y actualizar los manuales de funciones, así como establecer reglas claras y publicadas para la promoción y un programa inicial de reconocimiento. En una segunda fase, de mediano plazo, podría definir los perfiles de puesto basados en competencias, implementar la evaluación del desempeño y vincular los planes de capacitación con las brechas identificadas, y avanzar en la digitalización de los procesos. En una tercera fase, de consolidación, podría institucionalizar la carrera administrativa con concursos internos, integrar los sistemas de información de personal y evaluar el impacto de las medidas mediante la aplicación periódica de la encuesta de satisfacción. La gradualidad permitirá obtener resultados visibles en las dimensiones peor valoradas y construir la confianza necesaria para las reformas de mayor alcance.

Tabla 3. Líneas de acción de la política propuesta e indicadores de seguimiento

Capítulo de la política	Acciones prioritarias	Indicadores
Planificación y dotación	Diagnóstico de necesidades; perfiles por competencias; manuales actualizados	Puestos con perfil definido
Ingreso, estabilidad y carrera	Concursos internos; planes de carrera; criterios de ascenso publicados	Promociones por concurso
Evaluación y desarrollo	Evaluación periódica del desempeño; capacitación según brechas	Cobertura de la evaluación y la capacitación
Bienestar, inclusión y ética	Programa de reconocimiento; equidad remunerativa; canales de denuncia	Satisfacción por dimensión
Gestión y tecnología	Coordinación entre unidades; digitalización con el SINARH; personal especializado	Procesos digitalizados

Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación.

Referencias

- Benítez, I. B. F., Romero, C. D. P., Ayala, S. D. G., & Silveira, C. D. G. (2025). La Gestión Coordinada de Fronteras en los Procesos Aduaneros del Paraguay: Coordinated Border Management in Paraguay's Customs Procedures. *Revista Internacional de Investigación Empresarial*, 2(1), 14-30. <https://doi.org/10.65740/qsj7sk35>

- Ferreira Benítez, I. B., Paredes Romero, C. D., González Ayala, S. D., & Godoy Silveira, C. D. (2025). La Gestión Coordinada de Fronteras en los Procesos Aduaneros del Paraguay: Coordinated Border Management in Paraguay's Customs Procedures. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 2(1), 14-30. <https://doi.org/10.65740/gsj7sk35>
- Gavilán Acuña, G. V., González Ayala, S. D., Godoy Silveira, C. D., Dalles Insaurralde, C. C., & García Ruffinelli, M. D. (2025). Alianza Público-Privada para el fomento y logro efectivo del reciclaje de residuos sólidos plásticos en la ciudad de Luque, años 2024-2025: Public-Private Partnership for the Promotion and Effective Implementation of Plastic Solid Waste Recycling in the City of Luque, 2024-2025. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 2(1), 31-39. <https://doi.org/10.65740/cv6k2y43>
- González Ayala, S. D., & Armoa Bernal, M. E. (2024). Balance Social Cooperativo Propuesta de un Modelo de Balance Social para Cooperativas de Ahorro y Crédito del Paraguay: Cooperative Social Balance Sheet. Proposal for a Social Balance Sheet Model for Savings and Credit Cooperatives in Paraguay. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 1(2), 26-33. <https://doi.org/10.65740/b671kh46>
- González Ayala, S. D., & López Rivas, A. I. (2024). Modelo de innovación para gestión sostenible en contexto de crisis. Caso: Supermercado y Tiendas de conveniencia. Paraguay. Año 2021. *Revista sobre Estudios e Investigaciones del Saber Académico*, (18), e2024008. <https://doi.org/10.70833/rseisa18item570>
- González Ayala, S. D., Legal, H. A., Núñez, R. R., & Marín Sosa, E. A. (2024). Estrategias de gestión de recursos humanos en el ministerio de economía y finanzas: desafíos y oportunidades en el año 2024: Human Resource Management Strategies in the Ministry of Economy and Finance: Challenges and Opportunities in the Year 2024. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 1(2), 46-57. <https://doi.org/10.65740/0gqz6m32>
- Herzberg, F., Mausner, B., & Snyderman, B. B. (1959). *The motivation to work*. John Wiley & Sons.
- Ley N.º 1626/2000. De la Función Pública. (2000). Congreso Nacional, Paraguay.
- Ley N.º 3201/2007. Que crea la Universidad Nacional de Concepción. (2007). Congreso Nacional, Paraguay.
- Ley N.º 4995/2013. De Educación Superior. (2013). Congreso Nacional, Paraguay.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396. <https://doi.org/10.1037/h0054346>
- Mayo, E. (2004). *The human problems of an industrial civilization*. Routledge.
- McGregor, D. (1960). *The human side of enterprise*. McGraw-Hill.
- Palermo Tarragó, J. M., Galeano Rodríguez, P. A., Flor Perez, O. R., González Ayala, S. D., & Godoy Silveira, C. D. (2025). Modelo de gestión de agua potable. Propuesta de un Modelo de Gestión basado en Calidad: Drinking water management model. Proposal for a Quality-Based Management Model. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 2(1), 40-49. <https://doi.org/10.65740/9w92xk73>
- Spencer, L. M., & Spencer, S. M. (1993). *Competence at work: Models for superior performance*. John Wiley & Sons.
- Tarragó, J. M. P., Rodríguez, P. A. G., Perez, O. R. F., Ayala, S. D. G., & Silveira, C. D. G. (2025). Modelo de gestión de agua potable. Propuesta de un Modelo de Gestión basado en Calidad: Drinking water management model. Proposal for a Quality-Based Management Model. *Revista Internacional de Investigación Empresarial*, 2(1), 40-49. <https://doi.org/10.65740/9w92xk73>

Declaraciones

Aprobación ética: La investigación resguardó la confidencialidad y el anonimato de los funcionarios participantes, cuyas respuestas se analizaron de forma agregada.

Contribución de autoría (CRediT):

- Nery Adolfo Sanabria Denis: conceptualización, metodología, investigación, curación de datos, análisis formal y redacción del borrador original.
- Derliz Osmar Cabrera Cabrera: supervisión, validación, revisión y edición.

Disponibilidad de datos: La base de datos anonimizada de la encuesta y la sistematización de las entrevistas pueden solicitarse al autor de correspondencia.

Uso de inteligencia artificial: Los autores utilizaron herramientas de inteligencia artificial como apoyo para la adaptación del manuscrito de tesis al formato de la revista, la síntesis, la revisión lingüística y la elaboración de figuras a partir de los datos originales. El análisis, la interpretación y las conclusiones son responsabilidad exclusiva de los autores.

Conflictos de intereses: Los autores declaran que no existe ningún conflicto de intereses.

Financiamiento: La investigación fue realizada con recursos propios de los autores.