

## Resumen

Esta investigación tuvo como objetivo general promover, a través de la Universidad Nacional de Itapúa (UNI), posibilidades de cooperación transfronteriza en la zona de frontera Encarnación - Posadas. Esta propuesta parte de la siguiente base: las universidades públicas de regiones fronterizas son actores imprescindibles para una integración regional de mejor calidad promoviendo el desarrollo de su área geográfica común.

Es una investigación cualitativa, basada en el análisis documental, y organizada en tres instancias. La primera instancia es de nivel exploratorio, pues está orientada a abordar los aspectos básicos del carácter regional de la UNI. La segunda es de tipo descriptivo: sobre la base de los aspectos explorados se procede a considerar la agenda de la integración regional de la UNI. La tercera instancia consiste en la elaboración de propuestas de promoción de la integración regional para el área de frontera Encarnación - Posadas.

Una vez determinada la realidad emergente, se concluyó en la necesidad de diseñar e impulsar mediante la UNI, en colaboración con la Universidad Nacional de Misiones - UNaM, (Argentina), un Programa de Especialización en Gestión Estratégica de la Integración Regional, con énfasis en la gerencia pública, basado en la Educación por Competencias y el Método de Aprendizaje por Proyectos.

**Palabras claves:** Universidades públicas - Integración - Investigación - Cooperación transfronteriza.

## Abstract

This research had as its general objective to promote, through the National University of Itapúa (UNI), possibilities of trans-frontier cooperation in the Encarnación - Posadas border region. This proposal is based on the idea that the public universities located in the border regions are key players to achieve a regional integration of a higher quality, promoting the development of their region.

This qualitative research, based on documentary analysis, is organised in three phases. The first one is an exploratory level as it aims at addressing the essential aspects of UNI's regional dimension. The second one has a descriptive level: the University's agenda for regional integration is considered on the base of the explored aspects. The third phase consists of the design of proposals for regional integration promotion in the Encarnación - Posadas border region.

Once the emerging reality had been determined, it was concluded that it was necessary to design and to promote from UNI, in collaboration with the National University of Misiones (Argentina), a Specialisation Programme on Strategic Management of Regional Integration, with emphasis on public management, built on Skills-based Education and the Methods of Learning with Projects.

**Key words:** Public universities - Integration - Research - Trans-frontier cooperation.

<sup>1</sup> Lic. en Relaciones Internacionales, Profesor Investigador de la Universidad Nacional de Itapúa.  
mail: guillermo.dangelo@hotmail.com  
Recibido: 03/02/2015 Aceptado: 19/10/2015



## Introducción

La integración regional en el marco del MERCOSUR es un proceso dialéctico de avances y retrocesos, de disensos y consensos. Tal realidad influye en cada uno de los miembros del bloque en general, y con particular fuerza, en las áreas de frontera.

La zona fronteriza conformada por las ciudades de Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina) no escapan a esta problemática, agravada por el hecho de que el proceso integrador se realiza de manera centralizada, es decir: discutido, diseñado, acordado, y ejecutado por los centros de decisión establecidos en las ciudades capitales de los estados parte. Esto desemboca en una integración de tipo tradicional, de arriba hacia abajo, soslayando las cuestiones regionales y particularidades propias de la zona de frontera, las cuales podrían ser mejor consideradas si el diseño de la integración fuese a la inversa, esto es, de abajo hacia arriba, promoviendo la inclusión de las inquietudes y aportes de los diferentes actores, públicos y privados, de las comunidades afectadas.

Las Universidades públicas situadas en regiones fronterizas tienen el deber y la potencialidad de promover una integración de mejor calidad en sus áreas de influencia. Estas Instituciones de Educación Superior, con el know how adquirido a través de sus propios procesos de internacionalización y regionalización, pueden convertirse en actores impulsores de cooperación transfronteriza en temas sensibles para la región en la que despliegan su acción.

El objetivo general de esta investigación es promover a través de la Universidad Nacional de Itapúa (UNI) posibilidades de cooperación transfronteriza entre Universidades Públicas de la zona de frontera Encarnación - Posadas. Sus objetivos específicos son: a) identificar las áreas en las que ya existe cooperación transfronteriza entre las Universidades Públicas de la zona de frontera Encarnación - Posadas, b) detectar áreas temáticas claves que incrementen las posibilidades de cooperación transfronteriza liderada por las Universidades públicas de la zona de frontera Encarnación - Posadas, c) realizar propuestas de cooperación transfronteriza en base a la agenda

común de las Universidades públicas de esta zona fronteriza y a las áreas de interés común identificadas.

El marco teórico sobre el cual se desarrolla la investigación es el Enfoque de la Interdependencia Compleja en las Relaciones Internacionales. Se considera, tanto por las características propias de este enfoque, como por los aspectos distintivos del área de frontera y del tema abordado, que la Interdependencia Compleja permite una mejor contextualización de la realidad analizada.

El presente trabajo se llevó a cabo entre agosto de 2012 y enero de 2013.

## Materiales y métodos

Es una investigación realizada bajo el paradigma cualitativo, organizada en las tres instancias arriba mencionadas. Se parte de la consideración del contexto en el que opera la UNI, para luego proseguir con el análisis de su visión y misión con el fin de determinar la vocación regionalista y fronteriza de la Institución. Asimismo, en el contexto de la investigación, y a modo comparativo, se considera además el contexto en el que opera la UNaM, por ser la principal Universidad Pública que se halla en la provincia de Misiones, Argentina. Asimismo, y a modo comparativo también, se procede al análisis de la visión y misión de esa Universidad. Posteriormente, se procede a la identificación de los aspectos principales de la agenda de la integración explícita e implícita de la UNI, extraídos de las documentaciones analizadas, a fin de determinar lo siguiente: 1) áreas sensibles donde la UNI actúa en el campo de la cooperación transfronteriza, y, 2) áreas que ofrezcan posibilidades de cooperación transfronteriza lideradas por la UNI y otras Universidades Públicas de frontera, y en consecuencia, ofrecer propuestas conjuntas.

El análisis de la agenda de la integración regional se realiza a través de la revisión documental de los siguientes instrumentos, los cuales constituyen las unidades de análisis de la investigación: 1) Estatutos de las siguientes Asociaciones Regionales de Universidades de las que la Universidad Nacional de



Itapúa forma parte : a) Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM), b) la Red ZICOSUR Universitaria. 2) Convenio Marco de Cooperación Universidad Nacional de Itapúa (UNI) - Universidad Nacional de Misiones (UNaM). c) Convenio del Proyecto UNIR (suscrito entre la UNI y la UNaM). d) Estatuto del Instituto de Desarrollo Regional, Recursos Naturales y Ambientales. Los dos últimos instrumentos citados fueron incorporados a la investigación luego de la presentación de la propuesta en junio de 2012, pues ellos han surgido cuando la misma se hallaba en proceso.

El Universo de estudio está compuesto por las Universidades Públicas situadas en áreas fronterizas. La Unidad de Observación será la Universidad Nacional de Itapúa, y en parte del proceso de investigación, específicamente durante el análisis de la Visión y Misión Institucionales y la consideración del contexto regional, lo será la Universidad Nacional de Misiones.

Las variables seleccionadas, relativas al tema en cuestión, son: a) Integración regional, b) Cooperación transfronteriza, c) Política Regional de la Universidad Nacional de Itapúa.

Es necesario mencionar que si bien en la presentación de la propuesta de investigación se preveía, además, la realización de entrevistas en profundidad al Rector y Directivos de la Universidad Nacional de Itapúa, la necesidad de cumplir con el calendario previsto y el surgimiento del Proyecto UNIR durante el transcurso de este trabajo, fueron factores que incidieron en una reconsideración de las fuentes de información, optándose por no realizar las entrevistas y otorgarle a la investigación un cariz netamente documental.

## Resultados

El análisis documental permitió llegar a los siguientes resultados, los cuales se expresan sucintamente, teniendo en cuenta los criterios para la redacción del presente artículo:

- La Universidad Nacional de Itapúa ha

desarrollado un rápido proceso de inserción regional.

- En lo que respecta a las dos principales universidades públicas en la zona de frontera Encarnación - Posadas y su área de influencia, ambas (UNI -UNaM) tienen y demuestran una vocación regional.

- Tal vocación regional de ambas universidades se mantiene como una política permanente de las mencionadas casas de altos estudios.

- La mencionada vocación regional se mantiene y se pone en práctica a pesar de los problemas políticos derivados de la situación política del Paraguay a partir de junio de 2012 y la posterior, y controversial, suspensión del país de la participación en MERCOSUR y UNASUR, precisamente las dos instancias regionales más importantes para la política exterior paraguaya contemporánea.

- En lo que respecta al relacionamiento UNI -UNaM, se observa lo siguiente: 1) el mismo comenzó siguiendo un patrón similar al relacionamiento interinstitucional de muchas universidades: partiendo de aspectos generales hasta la concreción de espacios de acción específicos destinados a identificar, abordar y proponer soluciones a problemáticas compartidas dentro de una misma zona geográfica. En un primer momento el relacionamiento entre ambas instituciones estaba basado en dos pilares principales: a) encuentros académicos y jornadas; b) participación concurrente en asociaciones universitarias de carácter regional (Red Zicosur Universitario y Red de Integración Universitaria de la Triple Frontera). 2) Entre 2010 y 2012 se produce una profundización en el relacionamiento de ambas universidades, lo cual a su vez implica una nueva modalidad en la promoción de la integración regional que ellas ponen en práctica. En diciembre de 2012, ambas universidades, representadas por sus respectivos rectores firman la Declaración de Intención del Proyecto UNIR (Universidades Nacionales para la Integración Regional) y aprueban el Documento sobre lineamientos preliminares de tal proyecto.

- Hasta el momento de este trabajo, ambas

<sup>2</sup>Se optó por analizar los Estatutos de ambas asociaciones de universidades por ser ellas el escenario donde la Universidad Nacional de Itapúa despliega una intensa actividad regional. Por otra parte, al momento de realización de esta investigación, el Rector de la UNI, Ingeniero Hildegardo González Itala, fue electo presidente de la Red ZICOSUR Universitaria.



universidades lograron crear las bases para proceder a la concreción de espacios de integración más profundos, especialmente basados en temas específicos, los cuales hacen a problemáticas comunes.

- El Proyecto UNIR marca un parteaguas muy importante en la promoción de la integración regional por parte de las Universidades Públicas de frontera las cuales conforman las unidades de análisis de esta investigación. Este proyecto constituye la primera experiencia con proyección a largo plazo que ambas instituciones educativas ponen en marcha para dar un salto de desarrollo en temas relativos a la integración regional, específicos del área de frontera Encarnación - Posadas.

- Se constata la necesidad de avanzar en el proceso de relacionamiento entre ambas universidades hacia un nivel mayor de concreción, dadas las bases ya establecidas en los distintos documentos de cooperación bilateral. El proyecto UNIR otorga una excelente plataforma para el efecto.

### Conclusión

- Es aconsejable que la vocación regional e internacional de la UNI quede plasmada en su Estatuto, en la próxima oportunidad de una eventual reforma.

- A los efectos de una mayor concreción en la estrategia de regionalización de la UNI, se propone la elaboración de un Programa de Posgrado de Especialización en Gestión de la Integración Regional, con especial énfasis en la Gerencia Pública Gestión del Talento Humano, cuyos lineamientos principales se presentan en este documento.

- Se sugiere que tal programa, mencionado en el punto anterior, sea organizado de forma conjunta por la Universidad Nacional de Itapúa y la Universidad Nacional de Misiones, en tanto estas universidades comparten espacios comunes, geográficos y organizacionales.

- Los lineamientos generales del Posgrado de Especialización propuesto son los siguientes:

- El objeto de estudio de la Carrera de Posgrado de Especialización en Gestión Estratégica de la Integración Regional es desarrollar competencias integracionistas en funcionarios públicos que ocupan puestos gerenciales clave, vinculados a la problemática transfronteriza y

regional, así como a actores que provengan de las diversas áreas de la sociedad civil, en la zona de frontera Encarnación - Posadas.

" El marco lógico de la propuesta tiene en cuenta dos factores fundamentales: a) La integración regional en la zona de frontera Encarnación - Posadas desde la perspectiva de las Universidades Públicas como impulsoras; b) Relacionamiento UNI - UNaM: Un camino desde lo general hasta la construcción de espacios de acción específicos.

" El marco pedagógico debe contemplar lo siguiente: a) currículo con énfasis a la gerencia pública por la relevancia que debe tener el gerente público como promotor de la integración regional; b) la necesidad de la gestión estratégica de la integración regional reconocida en el proyecto UNIR; c) educación por competencias (genéricas, básicas y específicas); d) Metodología de enseñanza - aprendizaje por proyectos que estén articulados a partir de la identificación de nodos problematizadores que serán la columna vertebral del posgrado de referencia.

" La estructura curricular debe estar sujeta a validación participativa. A efectos de diseñar tal estructura, se sugieren los siguientes nodos problematizadores: Historia y cultura regional; Derecho comunitario y de la integración; Economía internacional y comercio exterior; Teorías de la integración; Problemática transfronteriza: donde se aborden los problemas comunes a la frontera (ambiental, legal, salud, etc.); Mecanismos de cooperación transfronteriza; Resolución de conflictos.

" El marco curricular propone lo siguiente: i) Objetivo general: Situar a la Universidad Nacional de Itapúa como una institución líder en el tratamiento de temas fundamentales de la agenda regional e internacional, fruto de proyectos de investigación serios sobre la temática de la integración regional y la cooperación transfronteriza; ii) Objetivos específicos: 1) Apoyar e incentivar a los postulantes motivados hacia las diferentes facetas que posee la integración regional desde la metodología de la gestión estratégica, 2) Diseñar categorías de análisis de la integración basadas en las características específicas de nuestra región, 3) Profundizar en los conocimientos sobre diversos procesos de integración regional y sus



implicancias para las instituciones públicas y privadas desde la gestión de proyectos por nodos problematizadores, 4) Analizar la integración y el desarrollo regional, abordándolos en sus aspectos políticos, económicos, jurídicos, socio-culturales, sanitarios y ambientales para comprender su necesidad y evaluar sus beneficios, tanto como sus dificultades., 5) Gestionar políticas públicas orientadas a la solución de las problemáticas transfronterizas que se producen en la región. iii) Perfil del egresado: Se promoverá el desarrollo de un especialista en integración regional capaz de identificar las tendencias que ocurren a nivel del sistema internacional y su impacto en a nivel regional y local, comprender el fenómeno de la integración, y gestionar por proyectos las diferentes problemáticas transfronterizas. Además de las competencias genéricas y básicas que debe desarrollar todo profesional, el egresado tendrá una sólida formación, orientada a las competencias específicas del área de estudio.

Tales competencias específicas, propuestas de forma enumerativa son las siguientes: i) Capacidad de comprender con sentido crítico la realidad regional e internacional y como las variables provenientes de ambas instancias influyen en la vida cotidiana de los habitantes de frontera, ii) Habilidad para trabajar de forma creativa, en equipos interdisciplinarios a fin de realizar propuestas que minimicen los desafíos y problemas, y maximicen las oportunidades que la zona de frontera ofrece, iii) Liderazgo de perfil y compromiso integracionista, iv) Apertura a la diversidad de ideas y realidades, v) Planeación estratégica aplicada a las múltiples dimensiones que constituyen la integración regional en el área de frontera de referencia en este trabajo.

## Bibliografía

1- Bogado de Scheid, Lucila y D'Angelo, Guillermo: Las Universidades Públicas de Zonas Fronterizas ante los Desafíos y las Oportunidades de la Integración Regional: El Caso de la Universidad Nacional de Itapúa. Documento de trabajo presentado al Seminario Sociedad y Estado, organizado por AUGM, en la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), Octubre 2012.

2- Community Engagement in South African Integration. Disponible en: [http://www.che.ac.za/documents/d000204/Kagisa\\_no\\_No\\_6\\_January2010.pdf](http://www.che.ac.za/documents/d000204/Kagisa_no_No_6_January2010.pdf)

3- Dietze, Ronald y otros (2000). Evaluación del Rol de las Regiones Fronterizas en el Proceso de Desarrollo Económico del Paraguay. BCP - GEE, Asunción.

4- Documento constitutivo del Instituto de Desarrollo Regional, Recursos Naturales y Ambientales. Universidad Nacional de Itapúa

5- Documento "Lineamientos Preliminares del Proyecto UNIR" Diciembre de 2012. Estatutos de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.

6- Estatutos de la Universidad Nacional de Itapúa

7- Estatutos de la Universidad Nacional de Misiones.

8- Guzmán, Jesús Carlos. Una Propuesta para Formar Competencias. Revista Electrónica de Desarrollo de Competencias (REDEC) Nro. 5. Disponible en: <http://www.educand-us.cl/ojs/index.php/fcompetencias/article/viewFile/70/66>

9- Keohane, R. y Nye, J. (1989). Power and Interdependence: World Politics in Transition. Little, Brown and Company.

10- Kliksberg, Bernardo. Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la Integración. Disponible en: [http://orion2020.org/archivo/competencias\\_generales/comunicacion\\_organizaciona/s2\\_nuevagerenciapublica.pdf](http://orion2020.org/archivo/competencias_generales/comunicacion_organizaciona/s2_nuevagerenciapublica.pdf)