

Apuntes sobre gobernabilidad en la Universidad Nacional de Pilar

Alberto Martínez

almartineji7@gmail.com

Pablino Cáceres Paredes

ysrypoti2008@gmail.com

Universidad Nacional de Pilar

Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes

Resumen: Los conceptos gobierno y gobernabilidad no siempre son definidos claramente; el gobierno constituye la suma de los elementos que conforman una organización, que incluyen la estructura, los actores, los recursos, los mecanismos y las relaciones, la gobernabilidad, en cambio, se refiere, a la manera eficaz y eficiente del manejo de esos elementos para el logro de los objetivos educativos. Uno de los logros actuales más ponderados en cualquier gobierno universitario es la obtención de la calidad, certificada por organismos especializados en el tema, cuya concreción podría considerarse una cualidad de eficacia, lo que en consecuencia es el reflejo de la gobernabilidad lograda por el gobierno universitario. La Universidad Nacional de Pilar, ha obtenido importantes logros en este aspecto, como la ubicación privilegiada en el ranking de las mejores universidades latinoamericanas y la acreditación de la mayoría de sus carreras, así como el avance hacia el logro de la acreditación institucional, actualmente en pleno proceso, hechos que lo ubica como institución con importante grado de gobernabilidad.

Palabras clave: Gobierno – Gobernabilidad – Calidad – Eficacia – Eficiencia – Autonomía – Agentes – UNP.

Artículo recibido: 06 feb. 2019.

Aceptado para publicación: 20 junio 2019.

Correspondencia: almartineji7@gmail.com

Conflictos de Interés: Ninguna que declarar.

El presente trabajo tiene como fin relacionar el concepto de gobernabilidad y las características de su implementación en la Universidad Nacional de Pilar (UNP). El interés fundamental es obtener informaciones que permitan conocer los efectos de las gestiones emprendidas en la UNP en los años 2013 al 2017, dentro del marco de la gobernabilidad. En tal propósito, se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido las determinaciones más relevantes en materia de gobernabilidad de los actores de la comunidad educativa de la UNP, en los años comprendidos entre el 2013 – 2017?

Se aborda este tema a partir de un análisis de las gestiones emprendidas por la UNP para enfrentar las tensiones provenientes del ámbito externo y su vinculación con actores internos durante los años que abarca el trabajo. Pese al enfoque centrado preferentemente en la UNP, el tema de la gobernabilidad es un reto constante para todas las Universidades.

Con dicho objetivo, se busca fundamentar a través de enfoques teóricos y dimensionar la eficacia de las acciones emprendidas por la comunidad académica, un trabajo de escasa exploración académica hasta el presente.

La pregunta precedente pretende confirmar o descartar la hipótesis de que la UNP, luego de soportar las diversas situaciones que serán analizadas en este trabajo, ha salido fortalecida y mejor legitimada en el contexto local, nacional e internacional.

Para eso, este trabajo se propone identificar a los actores internos y externos, señalar los conflictos y tensiones producidas, recoger las determinaciones más destacadas y oportunas de los mismos y enumerar los resultados alcanzados en cada situación visibilizada.

El trabajo se presenta agrupado fundamentalmente en tres partes: a) Un estado del arte sobre la Gobernabilidad; b) en la segunda, se realiza un análisis contextual de la UNP; c) en la tercera, se mencionan los resultados y discusión.

Breve estado del arte.

Las universidades han ido construyendo su entramado académico administrativo en constante interacción con los procesos evolutivos de la sociedad (Villalba Benítez, 2016), lo que se colige de esta concepción es que las universidades fueron amoldándose a lo largo del tiempo a las situaciones cambiantes que fueron experimentando la humanidad; se reafirma la idea con lo expresado por González Cuevas (1997), señalando que, las universidades no fueron diseñadas de acuerdo a alguna idea o concepto predeterminado, sino que fueron evolucionando a lo largo del tiempo y definiendo, en este proceso, sus características, sus valores, sus principios y sus objetivos.

La universidad, como institución, data de la Europa medieval (González Cuevas, 1997), este autor asimismo menciona que las universidades de Bolonia y Paris son los prototipos de universidades medievales, por su antigüedad y por su forma de organización; refiere que en la Universidad de Bolonia, en sus inicios, el gobierno estuvo en manos de los estudiantes, mientras que la de Paris estuvo gobernada por el gremio de los profesores; este último tipo de gobierno adoptaron igualmente las universidades de Oxford y Cambridge, que fueron creadas poco tiempo después de las anteriores.

Gómez Campos (2018), aborda algunos conceptos relacionados al tema para poder comprender la temática – los conceptos como gobierno – que contiene un conjunto de elementos que interactúan entre sí y que se da entre una diversidad de organismos, actores, normas, procedimientos, relaciones y recursos, gracias a los cuales es posible definir y construir la visión estratégica, los objetivos y los metas, la planificación de los medios y recursos necesarios, a fin de tomar las decisiones requeridas para el logro de los objetivos propuestos.

Mientras, la gobernabilidad está dado por el grado de eficacia y legitimidad con que se ejerce la función de gobierno (Gómez Campos, 2018). Por "gobernabilidad" se entiende la capacidad del "sistema" universitario para atender eficazmente las demandas de sus grupos internos, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos.

Apuntes sobre gobernabilidad en la Universidad Nacional de Pilar

Para Acosta Silva (2002), desde una perspectiva de gobernabilidad, no se hace tanto énfasis en la forma del gobierno universitario, sus componentes y relaciones, como en la capacidad de gobernar que tienen las autoridades universitarias en contextos institucionales específicos, el mismo autor relaciona también el Poder que, entendiéndose como la relación entre los que mandan y los que obedecen, es la capacidad de imponer la voluntad de unos sobre otros. Sin embargo, hay que hacer la salvedad de que, cuando el poder es considerado como legítimo, es considerado por los integrantes de una comunidad como ‘autoridad’ (Acosta Silva, 2002).

Por su parte Rinesi (Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Argentina), pone énfasis en la Autonomía universitaria y lo plantea como un principio que tienen las universidades que permite garantizar su propia vida, el pensamiento y el funcionamiento de las universidades respecto a los distintos factores de poder económico, ideológico, corporativo o del tipo que fuera que pudiera amenazarla (Villalba Benítez, 2016).

Otro término relacionado es la Gestión que implica:

El esfuerzo o actividad necesaria para dirigir una tarea particular o una empresa en su totalidad. Más particularmente, el/los individuos/s que trabaja/n con y por medio de personas, que administra/n instalaciones, fondas, materiales y otros recursos con el fin de lograr objetivos institucionales, la gestión institucional incluye las siguientes funciones: planeamiento, organización, liderazgo, control y desarrollo. (UNESCO, 2005).

Gómez Campos (2018), plantea además que cuando se trata de estudiar la gobernabilidad universitaria es identificar a los actores principales en dicho propósito. El olvido, el menoscabo, o simplemente el desconocimiento de cualquiera de ellos puede resultar, a la larga o no, en una bomba de tiempo que podría implosionar para dentro o para fuera de la institución y con consecuencias insospechadas. Es necesario estudiarlos, evaluarlos y comprenderlos permanentemente en el proceso de definición de objetivos y metas institucionales. Veamos brevemente cada uno de esos actores. Lo enumera juntamente con los factores que con los actores o poderes intervienen en el proceso de gobernabilidad: El marco constitucional y legal (autonomía, responsabilidad social, regulación y relaciones con el estado); las políticas de Estado con respecto a la

financiación, la regulación, la evaluación, el control, etc; las nuevas teorías y metodologías de gestión y administración de instituciones complejas; las necesidades sociales; las necesidades regionales y de las ciudades pequeñas o intermedias, en claves de descentralización; las necesidades del sector productivo; la competencia de otras instituciones, públicas y privadas; las nuevas tecnologías de información y comunicación, con todo cuanto implica; las demandas de sectores básicos de la institución, especialmente el estamento docente (cuestiones laborales y académicos, evaluación y promoción, seguridad social, etc. como también cuestiones gremiales, sindicales, etc.); las relaciones con la educación básica y media, entre otros.

Páez Veracierta (2012), refuerza la idea de gobernabilidad afirmando que no debe ponerse énfasis en las formas de gobierno instituidas en la universidad sino en la capacidad de gobernar que tienen las autoridades en escenarios específicos.

Por tanto, la gobernabilidad se resume en la capacidad que adquieren los gobernantes para gobernar en los escenarios que le toca actuar.

Eficacia y legitimidad, elementos esenciales de la Gobernabilidad

En los últimos años se perciben cambios en la regulación del Estado, que ha afectado la gestión de las universidades. En el caso paraguayo, podemos destacar la promulgación de la Ley 4995 que regula la educación superior como parte del sistema educativo nacional en donde se definen los tipos de instituciones que lo integran, establecen su normativa y los mecanismos de aseguramiento de la calidad y la pertinencia, por ende la creación del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), la creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación (ANEAES), los recortes presupuestarios y las diferentes regulaciones dadas por el Ministerio de Hacienda con respecto a la transparencia, las restricciones de la Secretaría de la Función Pública con respecto a las vinculaciones, de alguna manera han permitido una nueva forma de relacionamiento de las Universidades con el Estado. Esta situación pone en el centro del debate a la “gobernabilidad”, ya que las instituciones se ven afectadas en sus relaciones y prácticas, lo que implica un cambio del significado social que adquiere la universidad, por un lado, y por el otro las modificaciones sustanciales en los modos de existencias de los agentes de la comunidad educativa (Ibarra Colado & Rondero López, 2018).

Apuntes sobre gobernabilidad en la Universidad Nacional de Pilar

Las modificaciones mencionadas anteriormente afectan a la estructura institucional, se va perfilando otra forma de organización, la búsqueda de alternativas de financiación, mediación en la tensión generada por agentes externos e internos. De lo que se trata es de articular el nivel estructural con el relacional, el de las formas de gobierno como campos de acción con el de relaciones entre fuerzas que producen distintos niveles de gobernabilidad. (Ibarra Colado & Rondero López, 2018).

Por lo tanto, la gobernabilidad se logra comprendiendo las reglas que estructuran las acciones de los agentes que integran la comunidad universitaria, además aquellas que forman parte de las relaciones e intercambios que se dan con agentes externos a la institución.

Se puede distinguir dos aspectos en el abordaje de la Gobernabilidad:

a) Entendiendo desde el manejo cotidiano de la universidad: desde el planteamiento de su misión y visión que le da direccionalidad a la institución, a los procesos de toma de decisiones, la estructura de autoridad, el alcance y modalidad de su organización. Se considera además prácticas que amplían o inhiben su capacidad de intervención y respuesta, y permiten el diseño de estrategias que actuarán dependiendo de la flexibilidad de sus estructuras. La mediación es propiciada por la estructura que juega un papel principal que permite canalizar las tensiones y conflictos entre los agentes institucionales. La gobernabilidad proporciona un escenario institucional donde se desarrollan el trabajo académico y las actividades administrativas especializadas.

b) Por otro lado, supone la relación con agentes externos, la vinculación con el Estado, organismos nacionales privados y organismos internacionales ocupan un lugar esencial. Estas relaciones exigen nuevas habilidades para captar recursos y estar en condiciones para formar parte de redes de producción y transmisión de conocimiento. Por ejemplo, los trabajos colaborativos exigen otras formas de organización, que por lo general que ponen en tensión a una estructura conservadora. Esto requiere una práctica de gobierno que facilite la comunicación, permita la generación de consensos y propicie una rápida toma de decisiones.

c) La gobernabilidad ha sido asociada a la capacidad de conducción y resolución de conflictos por parte de las autoridades, indicando los medios que se dispone para

ejercerla y los efectos que se desprenden del ejercicio. Aunque esta apreciación sea correcta, es importante acotar que pone mucho énfasis en la autoridad para ejercer el gobierno, desde una decisión unilateral, pero se analiza las relaciones de fuerza que posibilitan o impiden la gobernabilidad entendiendo que la misma se da en contextos problemáticos altamente contingentes en que se producen en la institución, marcados por la acción de diversos agentes que definen sus campos de acción, según los modos de regulación del Estado y las formas de gobierno universitario.

En consecuencia, la buena gobernabilidad es el resultado de un diálogo razonado para construir acuerdos legítimos que deben traducirse en acciones eficaces. (Ibarra Colado & Rondero López, 2018).

Calidad y Gobernabilidad en la Universidad.

El concepto de educación de calidad varía de acuerdo al enfoque con que se lo aborda, de ahí la evidencia de una falta de consenso acerca de su significado, algunos enfatizan las condiciones de gestión de los establecimientos, otros ponen el foco prioritariamente en los resultados de aprendizaje. Esta visión parcelada de la calidad en la educación genera dudas en cuanto a la eficiencia de las evaluaciones aplicadas; de ahí que surgen crecientemente voces que abogan por un concepto más integral de calidad, que incluya también dimensiones como la valórico-espiritual, la artística y la deportiva, entre varias otras (Torche, Martínez, Madrid, & Araya, 2015).

Pedraza Nájjar, Rodríguez Rojas y Pérez Juárez (2017), señalan que, para hablar de la calidad de la educación, es pertinente relacionarla con la excelencia y la competitividad de una comunidad educativa que tiene la necesidad de fortalecer e innovar sus procesos en un mundo de permanente cambio, por tanto, el concepto de calidad es una asignatura ineludible para cualquier gobierno y cuya gobernabilidad es reflejo indiscutible de su logro.

La calidad en la educación es ambicionada en todos los sectores de la sociedad, no obstante, cada sector tiene un interés relativo de acuerdo a sus objetivos, al respecto Rengifo-Millán (2017), citando a Castillo-García (2007), se refiere a los intereses por la calidad de la siguiente forma:

Apuntes sobre gobernabilidad en la Universidad Nacional de Pilar

La preocupación por la calidad se genera desde distintos ámbitos: por un lado, el Estado que requiere información calificada para distribuir los recursos públicos disponibles y velar por su utilización equitativa, eficaz y eficiente. Por las demandas de movilidad de los jóvenes y las jóvenes, como actores estratégicos de desarrollo, requieren de programas académicos de calidad en la formación, no sólo en el ámbito local, sino más allá de las fronteras nacionales, participando en eventos que les permitan fortalecer su interculturalidad en el marco de la globalización.

La evaluación de la calidad en los Institutos de Educación Superior, en el Paraguay parte del mismo MERCOSUR (Mercado Común del Sur), este organismo que integra a cinco naciones, Argentina, Paraguay, Brasil, Uruguay y Venezuela, sumando la integración efectiva en el MERCOSUR Educativo de Bolivia y Chile, ha dado una fuerte propulsión para la generación de un sistema de evaluación y acreditación de la educación superior, incluyendo la constitución de una Agencia Nacional de Acreditación.

El Paraguay ha respondido a esta decisión, con la promulgación de la Ley N° 2072/03, de creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, ANEAES, instaurándose el órgano certificador de la calidad de la educación superior, en todos sus componentes” (Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, 2017).

De acuerdo a los diferentes conceptos, y la orientación del Estado Paraguayo con respecto a la Evaluación y Acreditación, surgen las siguientes Preguntas: a) ¿Cómo afecta la política de calidad a la Universidad? b) ¿Qué estrategias se desarrolla para cumplir los requerimientos de estos actores externos? ¿Cómo se puede relacionar estos aspectos con la gobernabilidad?

Metodología

La metodología de estudio se basó en la investigación documental, considerando que es una técnica que consiste en la selección y recopilación de información por medio de la lectura crítica de documentos y materiales bibliográficos, y centros de documentación e información (Baena, 1985), citado en (Matos Ayala, 2018).

Hay revisión de documentos para conocer el estado en que se encuentra el tema u objeto que se está investigando. Presenta un proceso que consiste en la recolección, selección, análisis y presentación de los resultados. Involucra procesos cognitivos complejos, como el análisis, la síntesis y la deducción. Realiza de manera ordenada y con objetivos precisos. Tiene como finalidad la construcción de conocimientos (Matos Ayala, 2018).

Se ha abordado algunos aspectos teóricos de la gobernabilidad, y se analiza en particular, algunos aspectos resaltantes de la Universidad Nacional de Pilar, a través de una matriz con la identificación de actores internos y externos, así como las decisiones y acciones en momentos conflictivos de la Institución y los logros alcanzados, basados en documentos, datos empíricos y el material bibliográfico Universidad: Persecución y Resistencia (Villalba Benítez, 2016).

Se ha procedido a enfocar con mayor énfasis a los factores conflictivos que han llevado a una importante crisis institucional; no obstante, abarca otros aspectos histórico-académicos que fueron ocurriendo en ese período.

Tipo de investigación bibliográfica. Argumentativa o del tipo exploratoria, porque se tiene como objetivo principal tomar una postura sobre un determinado tema para probar si ese elemento a estudiar es correcto o incorrecto. Considera causas, consecuencias y soluciones posibles que llevarán a una conclusión más del tipo crítica (Matos Ayala, 2018).

Resultados

La Universidad Nacional de Pilar (UNP) es una Universidad ubicada en la ciudad de Pilar, distante 380 Km., al sur de Asunción, capital de la República del Paraguay, fue creada por iniciativa popular, el 14 de julio de 1991, logrando su reconocimiento oficial el 28 de diciembre de 1994, mediante la Ley N° 529/94, del Congreso de la Nación.

La UNP es una institución autónoma, basada en el cogobierno, lo que significa la participación de diferentes estamentos que lo componen (estudiantes, egresados y docentes) para la toma de decisiones de gobierno que afectan a la institución. La

Apuntes sobre gobernabilidad en la Universidad Nacional de Pilar

máxima autoridad es la Asamblea Universitaria, cuenta con el Consejo Superior Universitario como órgano permanente para gobernar la institución. Un Rector con un equipo de directores de áreas. Luego están las Facultades dirigidas por los consejos directivos y decanos respectivos.

Un nuevo gobierno se ha instaurado en Paraguay en el 2013, en un contexto complejo debido a la destitución de un Presidente en el 2012, a través de un Golpe Parlamentario instalándose una lucha ideológica mediadas por las redes y los medios de comunicación. Semanas antes de la asunción del Presidente elegido se inicia una campaña de persecución y desprestigio a la Universidad Nacional de Pilar (Villalba, 2016). En dicho gobierno se instala con fuerza el slogan de la “Transparencia”, situación que dio fundamento a los ataques a la Institución.

La situación planteada pone a prueba la gobernabilidad, en donde los actores universitarios de los diferentes estamentos han desarrollado estrategias y acciones para enfrentar los ataques internos y externos hacia la institución.

En el siguiente cuadro resumimos la función que cupo a las fuerzas externas, así como el papel de los agentes internos de la UNP y las determinaciones realizadas por las autoridades de la misma en momentos claves durante los últimos años:

Matriz de análisis de la Gobernabilidad en la Universidad Nacional de Pilar (UNP) y resultados.

Tabla I: Agentes Políticos Partidarios.

Agentes Externos	Medidas de acción	Agentes Internos	Tensión	Toma de decisiones	Resultados
Agentes Políticos Partidarios	<p>Campaña de persecución y desprestigios.</p> <p>Ataques personales hacia directivos, docentes, extensionistas.</p> <p>Denuncias ante el Ministerio Público y el CONES.</p>	<p>Resistencia de docentes y estudiantes.</p> <p>Organización para enfrentar la tropelía.</p> <p>Defensa de la autonomía universitaria.</p>	Indiferencia de algunos sectores.	<p>Acciones en defensa de la autonomía universitaria.</p> <p>Lucha con argumentos científicos sobre la autonomía.</p> <p>Denuncia ante la comunidad internacional.</p>	<p>Legitimidad en el proceso de lucha.</p> <p>Gremio docente revitalizado.</p>

Fuente: Elaboración propia de los autores, basado en el libro Universidad, Autonomía y Persecución (Villalba, 2016).

Tabla II: Consejo Nacional de Educación Superior – Ley 4995.

Agentes Externos	Medidas de acción	Agentes Internos	Tensión	Toma de decisiones	Resultados
CONES Ley 4995	Intervención. Intento de condicionar el trabajo del equipo auditor.	El Vicerrector y decanos fueron suspendidos automáticamente de sus funciones. La intervención es solventada con recursos de la UNP.	Campaña agresiva por parte de operadores pro intervención.	Equipo interventor resuelve reponer a decanos y al vicerrector como ordenadores de gastos. Docentes, investigadores y estudiantes en varios frentes con argumentos sólidos a favor de la institucionalidad.	Levantamiento de la Intervención. Recomendaciones del equipo de intervención. Replanteamientos en algunas Áreas académicas. Posicionamiento de la UNP en el ranking internacional de Universidades.

Fuente: Elaboración propia de los autores, basado en el libro *Universidad, Autonomía y Persecución* (Villalba, 2016).

Tabla III: ANEAES Ley 2072/03

Agentes Externos	Medidas de acción	Agentes Internos	Tensión	Toma de decisiones	Resultados
ANEAES Ley N° 2072/03	Carreras no acreditadas durante la intervención.	Reorganización de la Dirección de Calidad Académica.	Resistencia de algunos sectores.	Capacitación a docentes y equipos técnicos de las diferentes Facultades. Conformación de Equipo de Evaluación y preparación de planes de desarrollo a corto, mediano y largo plazo. Participación de todos los sectores.	Carreras acreditadas. Legitimidad de los equipos de trabajo.

Fuente: Elaboración propia de los autores, basado en el libro *Universidad, Autonomía y Persecución* (Villalba, 2016).

Tabla IV: Ministerio de Hacienda

Agentes Externos	Medidas de acción	Agentes Internos	Tensión	Toma de decisiones	Resultados
Ministerio de Hacienda PGN	Recorte presupuestario.	Lobby constante ante la comisión parlamentaria y M.H.	Actitud resignada de algunos sectores.	Firma de convenios con instituciones oficiales y privadas.	Insuficientes recursos y postergación de planes y proyectos de desarrollo institucional. Mitigación con recursos adicionales.

Fuente: Elaboración propia de los autores, basado en el libro Universidad, Autonomía y Persecución (Villalba, 2016).

En las tablas precedentes se presentan algunos factores internos y externos que sin duda pasaron a constituir varas muy importantes de medición del logro de la gobernabilidad en tiempos de crisis dentro de la Universidad Nacional de Pilar, en los últimos años y que han obligado a la toma de decisiones, cuyos resultados hoy día están a la vista. Al respecto, señalamos las siguientes consideraciones:

- a) Con referencia a los agentes políticos partidarios, es interesante resaltar que dichos agentes, aprovechando la coyuntura política favorable a los mismos, pretendieron crear situaciones de inestabilidad y usurpar en forma agresiva y desmedida el control de la UNP. Sin

embargo, esa acción fue correspondida con la reacción de los agentes internos (estamentos docentes, estudiantes y otros aliados) para defender la autonomía universitaria. Como sacando fuerzas de la debilidad y gracias a estrategias oportunas y decisiones bien encaradas, se logró articular, organizar, resistir y defender la autonomía universitaria, como nunca antes, en forma pacífica y sin alterar disposiciones legales establecidas y vigentes. Este logro permitió fortalecer a los estamentos universitarios y contribuyó a una mayor legitimación de la institución universitaria.

b) En ese ambiente descrito precedentemente se da la intervención del CONES (Julio, 2013), institución rectora de la educación superior. Ante dicha determinación, no se observó oposición ni resistencia por parte de las autoridades universitarias, postura que fue correspondida por los demás estamentos con una favorable predisposición a colaborar con los interventores. No así de algunos agentes externos, los cuales continuaron desplegando fuertes campañas de desprestigio en contra de la institución y ataques personales denigrantes. Si bien durante el tiempo de intervención no se ha concretado la acreditación de carreras como, Ingeniería Industrial y Licenciatura en Enfermería, al concluir la misma, los resultados, lejos de favorecer las pretensiones adversas a la UNP, terminaron por ratificar la línea institucional seguida, con algunos ajustes y recomendaciones.

c) El proceso de acreditación de carreras por parte de la ANEAES tuvo resultados altamente positivos: la acreditación de varias carreras (Ciencias de la Educación, Administración de Empresas, Contaduría Pública Nacional e Ingeniería Agropecuaria), la legitimación de los equipos de trabajo técnico, entre otros. Pese a algunas tensiones y resistencias internas y externas, la reorganización de la Dirección de Calidad Académica permitió apostar por la permanente capacitación docente y la conformación de otros equipos técnicos con la más amplia participación.

d) Otra cuestión no menos importante es el tema presupuestario. Es más, tal vez sea el más importante ya que no se puede lograr la autonomía real si no hay autonomía e independencia económico-financiera. En tal sentido, la institución parlamentaria y el Ministerio de Hacienda juegan un papel relevante porque sus determinaciones han afectado (y siguen afectando) el avance de las universidades públicas. Una de esas determinaciones son los periódicos recortes presupuestarios, cuya consecuencia directa

es el estancamiento de importantes áreas académicas y/o de infraestructuras. Ante la insuficiencia presupuestaria y la absorción por parte de la UNP de los gastos de intervención, entidades del Estado, como la ANEAES, han recomendado gestionar convenios de cooperación para obtener recursos adicionales. Con dichas determinaciones y estrategias en las diversas unidades académicas, la UNP pudo mitigar parcialmente la situación mencionada y ha impedido que la crisis genere factores de insatisfacción o falta de gobernabilidad.

e) Por último, es oportuno mencionar además otros agentes externos que provocaron ciertas crisis o condicionaron (favorable o negativamente) la gobernabilidad universitaria. Entre ellas, el Decreto N° 4774/16, Art. 124, Anexo A, del Ministerio de Hacienda, que limita e inhibe al docente a las 4 vinculaciones y cuya consecuencia afecta directamente a los ingresos de los docentes afectados. Además, el CONACYT, que contribuye en la mejor preparación técnica de un buen número de docentes y favorece el acceso a recursos adicionales. Y también las Binacionales (Itaipu y la EBY), las cuales facilitan recursos para las becas a estudiantes universitarios.

Análisis a los resultados

La gobernabilidad es un tema amplio, complejo y dinámico; amplio porque implica abarcar todos los sectores sociales, la educación permea todos los estratos de la sociedad; es complejo porque implica conciliar entre los diversos agentes, metas y objetivos, y dinámica, porque se administran elementos sumamente cambiantes.

La gobernabilidad se asocia a la eficacia y la eficiencia institucional, de ahí la importancia y trascendencia que adquiere y lo delicado que resulta su concreción.

En la Universidad Nacional de Pilar, se tienen dos macro ambientes, uno externo y otro interno. En el macro ambiente externo intervienen diversos factores, como el ambiental, económico, político, legal, religioso, social, entre otros; mientras que, en el interno, operan los diversos estamentos componentes de la Institución, como los docentes, directivos, estudiantes y funcionarios. Desde el exterior siempre se tienen efectos favorables y desfavorables, lo que obliga a la adopción de estrategias adecuadas para aprovechar las oportunidades y minimizar los efectos adversos. De igual forma en el interno, existen intereses y expectativas diversas y no siempre coincidentes, lo que

motiva la adopción de medidas estratégicas para mantener el equilibrio deseable para el logro de los fines y objetivos institucionales.

La Institución soporta situaciones tensas por la propia dinámica que requiere la actividad, la generación de nuevas leyes, la creación de nuevas instituciones, los cambios frecuentes de líneas políticas locales y regionales, los cambios económicos, son aspectos que afectan y exigen una permanente movilización de los actores institucionales y que obligan a la búsqueda permanente de gobernabilidad.

Otros factores a considerar

En un informe publicado por QS World University Rankings (Ranking Mundial de Universidades QS) en su sección de Latinoamérica, revela que la organización evaluó a 3.700 universidades de América Latina y posicionó a la UNP entre las 300 mejores de la región, además, sostiene que desde hace varios años la institución no presenta un desempeño negativo.

Asimismo, la UNP se ha presentado con toda rigurosidad a todos los llamados de la ANEAES, para la evaluación de la calidad de sus distintas carreras, siendo el resultado satisfactorio, logrando la acreditación de la mayoría de sus carreras, entre las cuales se destacan las carreras de Administración de Empresas, Contaduría Pública Nacional, Ingeniería Agropecuaria, Ciencias de la Educación, Derecho, Análisis de Sistemas; quedando postergadas solo dos carreras, como, la Licenciatura en Enfermería e Ingeniería Industrial. Asimismo, la Universidad está en proceso de acreditación institucional. (Diario Última Hora, 2017).

Se destaca que esta eficacia académica alcanzada por la UNP, una institución del estado, que sobrevive del presupuesto público, no se ha logrado en un ámbito de bonanza económica ni paz política, sino al contrario, la Universidad tuvo que soportar desde mediados de julio del año 2013, una tenaz persecución política a sus más connotados representantes, que culminó con la intervención de la UNP, por parte de la institución rectora de la educación superior en el Paraguay, como es el CONES (Consejo Nacional de Educación Superior), intervención.

Según Villalba Benítez (2016), fue llevada a cabo sin reunir los presupuestos mínimos que ameriten la decisión. Esta intervención fue levantada seis meses después, sin que pudiera encontrarse irregularidades graves, y las recomendaciones se limitaron a aspectos que hacen a los procesos y mecanismos que, a criterio de los intervinientes, requieren de mejora.

Todos estos ataques externos a la institución, no hicieron mella en la gobernabilidad de la Universidad Nacional de Pilar, y hoy sigue firme en el cumplimiento de sus fines y propósitos a favor de la educación superior de miles de jóvenes de la región sur del Paraguay.

Conclusión

En el período comprendido entre los años 2013 al 2017, la UNP ha experimentado diversas situaciones críticas provenientes de factores exógenos que ha obligado a los actores internos de la Institución a tomar posturas y determinaciones a fin de responder a los conflictos y tensiones producidas en las crisis. Estas acciones y estrategias emprendidas han resultado eficaces para asegurar dos principios fundamentales de la educación superior: la autonomía universitaria y la gestión independiente de los recursos institucionales.

Varios hechos demuestran lo afirmado en el párrafo precedente, como el levantamiento de la intervención por parte del CONES, con recomendaciones favorables al mejoramiento institucional, las cuales, lejos de sancionar a la UNP, han contribuido a su fortalecimiento académico y administrativo, así como a una mayor legitimación a nivel nacional e internacional.

Por lo expuesto, queda evidenciada la capacidad institucional para responder con eficacia a las situaciones críticas y adversas con un alto grado de gobernabilidad. Las mismas no han impedido el normal funcionamiento institucional, como tampoco ha afectado a los procesos de acreditación de Carreras, incluso con el logro de un posicionamiento privilegiado entre las Universidades Latinoamericanas.

No obstante, quedan pendientes de analizar algunos aspectos no abordados en este trabajo, como por ejemplo el papel de algunos actores internos y de otros agentes

externos que pudieron haber ocasionado con acciones u omisiones a generar y/o mantener focos de posibles crisis que constituyen una amenaza para la estabilidad institucional.

Lista de Referencias

Acosta Silva, A. (2002). Gobierno y gobernabilidad universitaria. Ejes para una discusión. *Tiempo universitario*, 3-4.

Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. (10 de 09 de 2017). ANEAES. Obtenido de <http://www.aneaes.gov.py/aneaes/index.php/ct-menu-item-2/ct-menu-item-3>

Diario Ultima Hora. (20 de 10 de 2017). La Universidad Nacional de Pilar entre las mejores de Latinoamérica. *Ultima Hora*, págs. 1-53. Recuperado el 30 de 09 de 2018, de <https://www.ultimahora.com/la-universidad-nacional-pilar-las-mejores-latinoamerica-n1114121.html>

Gómez Campos, V. (30 de 09 de 2018). Academia. Obtenido de https://www.academia.edu/6121077/GOBIERNO_Y_GOBERNABILIDAD_EN_LAS_UNIVERSIDADES_PUBLICAS._Conceptos_problemas_y_agenda_de_investigacion_

González Cuevas, O. (1997). El concepto de universidad. *ANUIES Revista de la Educación Superior*, 1.

Ibarra Colado, E., & Rondero López, N. (30 de Noviembre de 2018). La gobernabilidad universitaria entra en escena: Elementos para un debate en torno a la nueva universidad. Obtenido de http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista118_S3A3ES.pdf

Matos Ayala, A. (30 de 11 de 2018). www.lifeder.com. Obtenido de <https://www.lifeder.com> Páez Veracierta, J. (2012). La Gobernabilidad y la cultura laboral. *Search PhilPapers*, 2.

Apuntes sobre gobernabilidad en la Universidad Nacional de Pilar

- Pedraza Nájjar, X., Rodríguez Rojas, Y., & Pérez Juárez, J. (2017). Medición de la gestión de la calidad. *Signos*, 9(1), 19-30. Recuperado el 10 de 09 de 2017
- Rengifo-Millán, , M. (2017). Calidad en la Educación Superior desde las Ciencias. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1251-1270.
- Rodriguez Camarena, C. S. (24 de 03 de 2016). Análisis del Concepto Educación de Calidad en la Constitución Mexicana. (U. d. Guanajuato, Ed.) *Ciencia Jurídica*(9), 83-101.
- Torche, P., Martínez, J., Madrid, J., & Araya, J. (2015). ¿Qué es “educación de calidad” para Directores y Docentes? *CALIDAD EN LA EDUCACIÓN*(43), 103-135. Recuperado el 10 de 09 de 2017
- UNESCO. (2005). Gestión institucional de la educación superior. Materiales de formación del IIPE, 82.
- Villalba Benítez, E. (2016). *UNIVERSIDAD Autonomía y Persecución*. Asunción: Arandurá.