





**Las transformaciones de las universidades latinoamericanas  
en el marco de las políticas regionales de la última década**

---



# **Las transformaciones de las universidades latinoamericanas en el marco de las políticas regionales de la última década**

Mirtha Lischetti, Ivanna Petz, Daniel Cueva (Compiladores)



Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

---

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

---

Decana Graciela Morgade	Secretaria Hacienda Marcela Lamelza	Dirección de Imprenta Rosa Gómez
Vicedecano Américo Cristófolo	Subsecretaria de Bibliotecas María Rosa Mostaccio	
Secretaria Académica Sofía Thisted	Subsecretario de Publicaciones Matías Cordo	
Secretaria de Extensión Ivanna Petz	Subsecretario de Transferencia y Desarrollo Alejandro Valitutti	
Secretario de Posgrado Alberto Damiani	Subsecretaria de Cooperación Internacional Silvana Campanini	
Secretaria de Investigación Cecilia Pérez de Micou		
Secretario General Jorge Gugliotta		

---

Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras  
Colección Saberes

ISBN 978-987-4019-07-3

© Facultad de Filosofía y Letras (UBA)

Subsecretaría de Publicaciones

Puan 480 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina

Tel.: 4432-0606 int. 213 - info.publicaciones@filo.uba.ar

www.filo.uba.ar

Las transformaciones de las universidades latinoamericanas en el marco de las políticas regionales de la última década / Mirtha Lischetti... [et al.]; coordinación general de Mirtha Lischetti, Ivanna Petz, Daniel Cueva. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, 2016.  
686 p.; 20 x 14 cm. - (Puentes)

ISBN 978-987-4019-13-4

1. Universidades. 2. Desarrollo. 3. Inclusión. I. Lischetti, Mirtha II. Lischetti, Mirtha, coord. III. Petz, Ivanna, coord. IV. Cueva, Daniel, coord.  
CDD 379

# Índice

<b>A modo de prólogo</b>	13
<i>Los autores</i>	
<b>Introducción general</b>	17
<b>América Latina en el nuevo siglo: buscando un horizonte emancipador</b>	19
<i>Eduardo Paz Rada</i>	
<b>Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela. Comentarios sobre los datos estadísticos de la década</b>	27
<i>Natalia Suárez</i>	
Índice de Desarrollo Humano-PNUD	27
Informe estadístico	47
<b>Argentina</b>	91
<b>Primera parte</b>	93
<b>Introducción</b>	95
<i>Mirtha Lischetti</i>	

<b>Los datos estadísticos</b>	99
<i>María Fernanda Hughes</i>	
Introducción	99
Indicadores seleccionados	101
Población económicamente activa	105
Población no económicamente activa	108
<b>La larga década argentina: una propuesta de periodización de los escenarios sociales del siglo nuevo</b>	137
<i>Daniel Cueva, Mirtha Lischetti y Mónica Tacca</i>	
Primer período: desde los años finales de los '90 hasta 2002. Período de crisis, polarización social, lucha defensiva y <i>oportunidades</i> de emancipación política	144
Segundo Período: 2003-2007. El gobierno de Néstor Kirchner	155
Tercer período: 2008-2010. Polarización social y reacción regresiva de las corporaciones	164
<b>Bibliografía</b>	177
<b>Segunda parte. Sistema Universitario Argentino</b>	181
<b>Presentación</b>	183
<i>Ivanna Petz</i>	
<b>Breves consideraciones sobre la universidad argentina. De la reforma del 18 a la universidad neoliberal</b>	187
<i>Ivanna Petz y Matías Larsen</i>	
De la primavera Camporista a la "Misión Ivanissevich"	191
De la Universidad en el neoconservadurismo	193
<b>Sobre la construcción del derecho a la Universidad en la Argentina de comienzos del siglo XXI</b>	199
<i>Ivana Petz, Guadalupe Hindi, Juan Pablo Cervera Novo, Graciela Corbato y Carina Giraudó</i>	



De los escenarios en construcción para la Educación Superior	202
De la política de Educación Superior como Política Pública	212
De la Federalización universitaria	236
De la Política Científica	242
Balances y desafíos	253
<b>El Derecho a la Universidad como derecho colectivo.</b>	
<b>A propósito del programa del CIDAC (FFyL-UBA)</b>	261
<i>Ivanna Petz, Juan Pablo Cervera Novo y Guadalupe Hindi</i>	
Las dinámicas generadas en la relación Universidad-Estado-Territorio	263
Del proyecto de territorialización gestado entre los años 2008-2011	268
Del proceso de territorialización entre 2011-2015	270
A modo de cierre	278
<b>Anexo</b>	281
<b>Bibliografía</b>	287
Fuentes	289
<b>Venezuela</b>	291
<b>Introducción</b>	293
<i>Francis Arguinzones Lugo y Tania Elíaz Guevara</i>	
<b>Primera parte. Caracterización de Venezuela</b>	297
<b>Contexto socio-político en el que se inscribieron     las políticas de Educación Superior: De la democracia     representativa a la democracia participativa     y protagónica</b>	299
<i>Francis Arguinzones Lugo</i>	
Décadas del '80 y '90: Hacia la privatización de la Educación Superior	299
Siglo XXI, Gobierno de Hugo Rafael Chávez Frías: Líneas para el marco constitucional de 1999	321

<b>Venezuela: Datos e Indicadores. Década 2000-2010</b>	345
<i>Tania Elíaz Guevara. Colaboradores: Amanda Urdaneta, Jorge Santana, Luis Salas y Lilly Fajardo</i>	
Datos de Población	348
Condición de Actividad	351
Condiciones de Vida	354
Indicadores económicos	358
Indicadores en Educación	362
<b>Bibliografía</b>	367
<b>Segunda parte. Políticas públicas y Educación Superior en Venezuela</b>	371
<b>La Educación Superior en el contexto socio-político venezolano</b>	373
<i>Karen Silva Aristeguieta</i>	
<b>Estadísticas generales en Educación Superior</b>	377
<i>Francis Arguinzones Lugo</i>	
<b>Políticas públicas para la Educación Superior</b>	407
<i>Francis Arguinzones Lugo</i>	
<b>Tercera parte. Construyendo un nuevo modelo de universidad</b>	423
<b>La Universidad Bolivariana de Venezuela: modelo de inclusión universitaria</b>	425
<i>Tania Elíaz Guevara y Lezy Vargas Flores. Colaboradoras: Karen Silva Aristeguieta y Thania Navas Ramírez</i>	
<b>Misión Sucre: municipalización de la Educación Superior</b>	433
<i>Tania Elíaz Guevara y Francis Arguinzones Lugo</i>	

<b>Relación Universidad-Sociedad: Logros y retos</b>	449
<i>Henry Inojosa Zerpa</i>	
<b>Comentarios finales</b>	465
<i>Francis Arguinzones Lugo y Tania Elíaz Guevara</i>	
<b>Bibliografía</b>	469
<b>Reflexiones finales</b>	475
<i>Mirtha Lischetti e Ivanna Petz</i>	
<b>Bibliografía</b>	483
<b>Los autores</b>	485



## A modo de prólogo

El material que presentamos a continuación es el resultado de un Proyecto: *Universidades Latinoamericanas. Sus transformaciones en el marco de las políticas regionales de la última década*, que nos fuera aceptado en la Convocatoria del 2013, CONSENSO DEL SUR, del Programa de la Promoción de la Universidad Argentina, de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

El mismo fue llevado a cabo por cuatro equipos que trabajaban en Universidades Nacionales y Públicas de Argentina: Universidad de Buenos Aires; de Bolivia: Universidad Mayor de San Andrés; de Uruguay: Universidad de La República; de Venezuela: Universidad Bolivariana.

En nuestro Proyecto anunciábamos la embestida de la derecha en la región y por ese motivo teníamos como objetivo tratar teórico-empíricamente la diferencia que existe entre *inclusión social y desarrollo*. Pensamos que en las páginas que siguen se encontrarán las respuestas que responden al objetivo propuesto.

El texto consta de dos capítulos comunes: 1- Una Introducción y 2- Comentarios sobre los datos estadísticos

de cada país en esta década, los que dan cuenta del crecimiento económico y de la distribución de esa riqueza de forma directa o indirecta entre los sectores subalternos dentro de la estructura socioeconómica de cada formación social. Luego se corresponde cada capítulo con los trabajos desarrollados por cada equipo nacional: 3-Argentina; 4- Bolivia; 5- Uruguay; 6- Venezuela y 7- Unas Reflexiones Finales, que cierran el trabajo. Cada país dimensiona las transformaciones operadas en la década, década que no siempre se corresponde entre los mismos años de la misma, unos empiezan antes (Venezuela), otros, lo hacen más recientemente (Bolivia).

No sólo hay decalaje de períodos, también fue cumplimentada de diferente manera la consigna inicial. La misma comprometía a cada equipo a presentar datos estadísticos y datos cualitativos que caracterizaran a la década especialmente en lo que hace a la distribución de la riqueza para mostrar cómo la misma había alcanzado a una cantidad importante de ciudadanos de cada país, a sectores de la sociedad, que muchas veces, era la primera vez que eran sujetos de derecho en cuanto al trabajo, al empleo, a la asistencia a los distintos niveles de educación. En eso consistía la primera parte del trabajo. La segunda parte tenía que referirse a las transformaciones acontecidas en el Sistema Universitario de cada país. Obtenemos un borrador temprano de la totalidad del trabajo y, en ese momento nos damos cuenta que el equipo boliviano no puede cumplir la consigna, por cuanto las transformaciones ocurridas en su sociedad los hace necesariamente tomar, por ejemplo, la *larga duración*, para dar cuenta fehaciente de lo ocurrido en la década. Necesitan, además, mostrar otras dimensiones de lo social, la demografía para hacer inteligible los cambios producidos: el poder, su ejercicio, todos los ámbitos del Gobierno quedan en la década en manos de sectores

poblacionales que nunca antes, en 500 años de vida colonial y de vida independiente se habían podido hacer cargo de esos menesteres. Y necesitan dar cuenta de los cambios no sólo económicos, sino también sociales, políticos, culturales, demográficos. Por ese motivo es compleja la organización del capítulo: Bolivia, pero preferimos hacernos cargo de esa complejidad antes que sostener una homogeneidad mayor en la totalidad del trabajo, pero que no iba a dar cuenta de la profundidad de los cambios bolivianos.

Cada capítulo tiene, no obstante, sus especificidades y la manera de trabajar de cada equipo remite a formaciones diferentes. Reiteramos, preferimos, dejar expresadas esas diferencias antes que omitirlas en pos de una homogeneidad mayor.

Agradecemos a la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la República Argentina (2013) el habernos permitido desarrollar este trabajo con el subsidio otorgado para tal fin.

*Los autores*





## **Introducción general**

---



# América Latina en el nuevo siglo: buscando un horizonte emancipador

*Eduardo Paz Rada*

La dominación y dependencia han marcado las condiciones de existencia de América Latina y el Caribe a lo largo cinco siglos y han sido la fuente fundamental de la formación y desarrollo del Sistema-Mundo Capitalista, de sus circuitos comerciales y de la acumulación originaria ampliamente favorecida por el oro, la plata, los alimentos y la fuerza de trabajo esclava, servil y asalariada, y también de la Modernidad Occidental, marcada por signos y matrices eurocéntricas, en condición de colonialidad de culturas, saberes, instituciones, y poderes, sin haber eliminado totalmente las fuentes ancestrales de las culturas, saberes, instituciones y poderes propios, generándose, de esta manera, una síntesis convertida en potencia en los momentos trascendentales de enfrentamiento, rebelión e insubordinación frente al colonialismo europeo y a las formas imperialistas de los últimos dos siglos.

La sociedad colonial fue despedazada en decenas de países gobernados por las oligarquías locales en el marco de la geopolítica metropolitana, frustrando el proyecto de unidad e integración que impulsó la guerra y las guerrillas

de la independencia y se impuso un sistema de países que, ocupando el mismo vecindario, vivieron de espaldas unos a otros; teniendo, por el contrario, su referencia en las capitales de los otros continentes. Esta situación se fue consolidando con el colonialismo mental y la alienación, con la división internacional del trabajo y con la constitución de formaciones sociales con estructuras desiguales y combinadas, tributarias de la acumulación capitalista.

Sin embargo, la resistencia, lucha y respuesta de los pueblos, en distintos momentos históricos, a través de acciones movilizadas y de pensamientos emancipadores, han dejado señales y huellas indelebles. La Guerra de la Independencia marcó una original señal de comunidad de objetivos en los diversos espacios territoriales del continente sin concretarse la unidad, el proteccionismo para avanzar en un desarrollo endógeno en algunos países significó la agresión de vecinos incentivados por la metrópoli. Sin embargo, la idea nacional latinoamericana se plasmó en el pensamiento de la generación del novecientos y en la Reforma Universitaria iniciada en Córdoba en 1918. Ya en el siglo XX las revoluciones agrarias, nacionalistas y socialistas abrieron una brecha de esperanza.

Así, la historia de los pueblos de América Latina está signada por sorpresas y acontecimientos poco previsibles, (inclusive para políticos, estudiosos, intelectuales y académicos más connotados), que han marcado los grandes momentos y procesos de emancipación y autodeterminación como los que se han producido en los primeros doce años del siglo XXI. La emergencia de los pueblos y de las masas de distinto origen y condición, en las diferentes latitudes de nuestra América, han puesto freno a un período neoliberal y neoconservador de más de veinte años que tuvo a los países en situación de total sometimiento al imperialismo, de empobrecimiento de la población, de desempleo y

precariedad de los trabajadores del campo y las ciudades, de falta de horizonte y esperanza de millones de familias.

Las respuestas a los gobiernos impostores, seguidores de los dictados y disposiciones de las burguesías y oligarquías locales y de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o la Organización Mundial de Comercio (OMC), que llevaron adelante políticas de privatización de las riquezas nacionales, entrega de la soberanía y la dignidad, desindustrialización, enajenación del Estado y la democracia e imposición del libre mercado, fue la formación de gobiernos más cercanos a las demandas de las clases y grupos mayoritarios de la población, en unos casos, y de gobiernos propios de los movimientos nacionales y populares, en otros.

El ascenso del Coronel Hugo Chávez en Venezuela en 1999, después de un golpe patriótico siete años antes; el triunfo del sindicalista obrero Inácio Lula Da Silva a la cabeza del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil en 2003; el del peronista Néstor Kirchner en Argentina en 2003, luego del levantamiento popular de 2001; el de Tabaré Vázquez en Uruguay en 2005 como candidato del Frente Amplio; la emergencia de Evo Morales como Presidente de Bolivia en 2006, después de la insurrección de octubre de 2003; la asunción de Rafael Correa en Ecuador en 2006, luego de la destitución de varios presidentes; el retorno de Daniel Ortega en Nicaragua en 2007, después de más de dos décadas de la Revolución Sandinista; la presidencia de Fernando Lugo en 2008 en un Paraguay manejado tradicionalmente por las oligarquías, marcan el rumbo oficial de importantes transformaciones en la región.

El rumbo no formal, es decir el de los movimientos populares y de las fuerzas subalternas, va paralelo aunque en varios casos desarrolla una agenda más compleja y de perspectivas más radicales y críticas, en el sentido de impugnar

el propio orden del capital aún vigente. Los proyectos históricos posneoliberales, genéricamente planteados, aún no han abierto un rumbo alternativo definido. El socialismo del siglo XXI, el socialismo comunitario o el socialismo latinoamericano y caribeño se encuentran en germen tanto en la formulación teórica, como en la práctica histórica.

Resulta ser un acontecimiento singular que todos esos mandatarios hayan conseguido llegar a la presidencia por la vía de la democracia electoral y hayan participado activamente en la formación de organismos de integración de América Latina y el Caribe, como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010, al margen de la influencia de Estados Unidos y abriendo la participación del gobierno del presidente Fidel Castro de Cuba. De esta manera, se rompió una larga historia de invasión, injerencia y agresiones de Washington como en México, Puerto Rico, Cuba, Nicaragua, Guatemala, Venezuela, Panamá, entre otros.

Este cambio de rumbo se manifestó prontamente en políticas y decisiones diferentes a las precedentes tanto en el ámbito de la economía y el comercio, como en el social, político, diplomático y cultural, marcando nuevas perspectivas y posibilidades de participación de los sectores excluidos y marginados históricamente. El momento culminante del sacudimiento fue la decisión de movimientos populares y gobiernos de la región de impugnar y romper los tratados de libre comercio establecidos con Estados Unidos a través de la Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en noviembre de 2005, aunque ahora la llamada Alianza del Pacífico ha retomado los principios del neoliberal libre comercio.

En la economía, uno de los aspectos fundamentales ha sido la recuperación de una parte de los excedentes que

eran exportados a las capitales de los países centrales, de los recursos naturales en manos de las corporaciones mundiales y el impulso en el fortalecimiento de empresas estratégicas, lo que permitió avanzar en políticas de redistribución de la riqueza, sin desconocer que aún los países de la región mantienen altos niveles de desigualdad social y económica.

Reconociendo la existencia de diferentes ritmos y características en cada uno de los países, los gobiernos de la región que cuestionan el orden establecido, en particular los de Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela durante los años 2000 a 2012, han identificado a la desigualdad, exclusión y discriminación sociales, culturales, económicas y políticas como problemas centrales y han avanzado, bajo sus propias características, en buscar soluciones y alternativas y en desarrollar políticas públicas al respecto. Asimismo, las relaciones entre el Estado y la Sociedad, en cada uno de nuestros países, tanto desde su formación inicial, como en el proceso histórico hasta la actualidad, tienen características distintas por la existencia de composiciones sociales y culturales propias.

Corresponde apuntar que bajo formas diferentes se fueron configurando objetivos parecidos destinados a enfrentar lo que fue en las dos décadas previas la radical política de privatizaciones, desindustrialización, liberalización de los mercados y desmontaje de las empresas estatales. Ante esta situación se producen acontecimientos de fuerte impacto económico, político y simbólico como la “guerra del agua”, en Cochabamba, Bolivia, en abril del 2000, para impedir, mediante la violencia popular en las calles, la privatización del agua. El mismo objetivo de impedir la privatización del agua consigue el pueblo uruguayo mediante referéndum constitucional en octubre de 2004. A su vez, en Argentina se produce el levantamiento popular de diciembre de 2001 que expulsa al presidente Fernando de

la Rúa en una situación de alta desocupación, desindustrialización y congelamiento de los depósitos bancarios. Y en Venezuela, después del golpe de Estado al presidente Hugo Chávez, en abril del 2002, se determina el control directo de la administración de la poderosa empresa Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) que se encontraba bajo control de la partidocracia del pacto de Punto Fijo.

El período 2000-2012 tiene marcas y huellas sociales, culturales económicas y políticas muy claras que diferencian y caracterizan: a) el proyecto neoliberal ejecutado desde dos décadas antes con las denominadas Reformas de Ajuste Estructural que abre paso a la liberalización total, las privatizaciones, el desmantelamiento de las estructuras industriales, la transnacionalización y la desocupación y precariedad del mundo del trabajo y b) el proyecto más nacional y reformista, emergente de los triunfos electorales señalados y de las movilizaciones populares, encarnado en la ejecución de políticas públicas que rescatan el rol del Estado, frenan la intervención de las metrópolis y sus organismos internacionales, recuperan empresas estratégicas e impulsan programas sociales para frenar la crisis social y los altos niveles de desocupación, exclusión, discriminación y pobreza.

La crisis del capitalismo occidental metropolitano, profundizado a partir de 2008 con la debacle financiera, mantiene a los países de la Unión Europea en una situación de alta debilidad económica, financiera y social, sometidos a la contante presión de los bancos y las corporaciones monopólicas, dejando en la peor situación en décadas a los trabajadores y especialmente a la mayoría de la población desocupada y sin futuro cierto, que soporta bajo sus hombros el impacto mayor. El desmantelamiento del Estado Benefactor y las reacciones xenófobas son las características de esta situación extrema. Entretanto,



Estados Unidos no logra remontar la crisis y su desarrollo apenas perceptible reduce su poder e influencia internacional en el plano económico.

Estos aspectos, sin embargo, no significan que Europa Occidental y sobre todo Estados Unidos no mantengan su política de intervención militar y diplomática sobre las regiones que consideran deben estar bajo su tutela, tales los casos de guerras e invasiones en Oriente Medio y África, manteniendo la amenaza latente sobre todas las regiones del mundo.

La dialéctica centro-periferia o capitalismo metropolitano-regiones y países sometidos a la dominación colonial o semicolonial, que durante los últimos siglos ha marcado la transferencia de plusvalía y excedentes desde los países “condenados de la tierra” de América Latina y el Caribe, África y Asia con destino a los centros que han constituido sociedades con altos niveles de bienestar, está sintiendo una doble transformación: por una parte, al impulsarse procesos endógenos, integracionistas y complementarios en varias regiones del Tercer Mundo, las metrópolis están sufriendo una pérdida de excedentes procedentes de las periferias y sintiendo los efectos mayores de la crisis y, por otra parte, la emergencia de potencias emergentes, como China, Rusia, India, Brasil o Sudáfrica abren nuevas perspectivas, al margen del monopolio capitalista occidental.

La desconexión de las regiones y países dependientes de las redes del capital monopolista y de la tradicional división internacional del trabajo, aun cuando sea a niveles todavía menores, afecta el orden mundial que se estableció primero con la Guerra Fría y después con la Unipolaridad estadounidense antela debacle de la Unión Soviética. La emergencia de bloques regionales o continentales, las nuevas alianzas entre potencias que alcanzan altos niveles de desarrollo económico, comercial, geopolítico y militar está

marcando, al inicio del siglo veintiuno, las nuevas perspectivas mundiales y la pérdida de la hegemonía internacional de Estados Unidos.

América Latina y el Caribe, con una historia y una cultura comunes, tienen el desafío de conseguir la unidad y la liberación o mantenerse en una situación de dominación y dependencia. Los esfuerzos realizados en la primera década del presente siglo abren posibilidades de formar un Estado Continente, sobre la base de una insubordinación fundante, que tenga presencia en un planeta de bloques poderosos y continentes que buscan protagonismo en un mundo que presenta rasgos de multipolaridad de poderes e influencias.

# Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela. Comentarios sobre los datos estadísticos de la década

*Natalia Suárez*

Este capítulo estadístico pretende dar cuenta de los cambios acontecidos en los últimos años en los países seleccionados para este estudio. En primer lugar, cabe aclarar que no se pretende realizar un estudio comparativo entre los países sino de demostrar con información estadística, que en el período bajo análisis se registra una mejora sustancial de la calidad de vida de las poblaciones, en el grado de desarrollo de las sociedades, a partir de la lectura de los indicadores propuestos para llevar a cabo dicho análisis.

## Índice de Desarrollo Humano-PNUD

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida resumen de la evaluación de progreso a largo plazo en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso a educación y un nivel de vida digno. El indicador de una vida larga y saludable se mide por la esperanza de vida; el acceso al conocimiento se mide a través de la media de años de escolaridad para la población adulta y

los años esperados de escolarización para los niños en edad de ingreso escolar; y el nivel de vida se mide por el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita expresado en dólares internacionales constantes de 2011, convertidos por la paridad del poder adquisitivo (PPA).<sup>1</sup>

El informe regional para América Latina señala que “una mirada al desempeño de América Latina en términos de los componentes del IDH y de otros indicadores asociados (desigualdad y género, por ejemplo) arroja un panorama relativamente positivo de la región. Todos los países de la región han experimentado una mejoría sostenida en sus índices de desarrollo humano desde 1990”.<sup>2</sup>

El informe agrega que “América Latina se encuentra en un momento clave para forjar un futuro en el que los ciudadanos puedan ampliar sus oportunidades y sus capacidades de manera plena. En los últimos años, la región ha experimentado avances importantes en sus niveles de crecimiento económico, así como en salud, educación y reducción de la pobreza (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013). Asimismo, después de años de inestabilidad política y económica, hoy los ciudadanos y las comunidades de la región buscan fortalecer sus democracias para que sean más justas, plurales e incluyentes (PNUD-OEA 2010)”.<sup>3</sup>

Siguiendo con el IDH, diversos informes publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dan cuenta del desempeño positivo de la Región en su conjunto a lo largo de los últimos años. Tres de sus países (Barbados, Chile, y Argentina) están en la zona de Desarrollo Humano muy alto. Y solo un país de América

---

1 <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

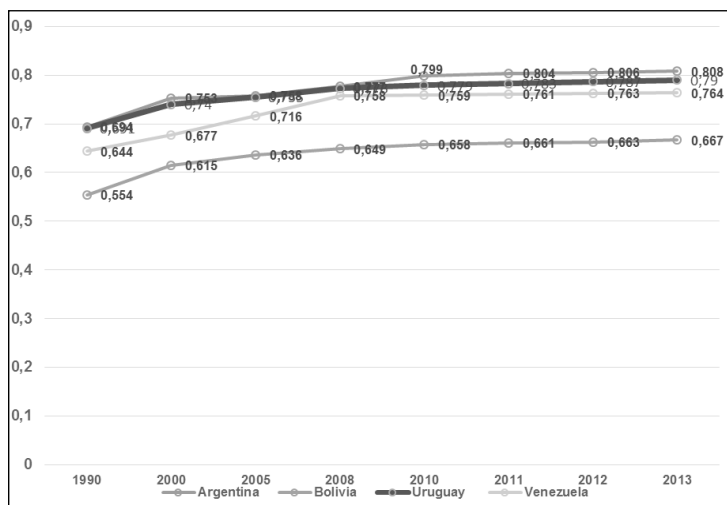
2 Nos referimos al Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. PNUD, 2013.

3 *Ibidem*.

Latina (Haití) está integrado en el último estrato, el de países con Índice de Desarrollo Humano bajo, el resto de los países se ubica en los niveles de desarrollo medio y alto.

Ahora bien, si tomamos los datos sobre Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>4</sup> publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) observaremos (ver Gráfico 1) que entre 1990 y 2014 los cuatro países seleccionados mejoraron sus posiciones.

**Gráfico 1. Índice de Desarrollo Humano. Años 1990 a 2013**



Fuente: elaboración propia sobre la base de información publicada por PNUD.

4 El IDH está comprendido en un rango entre 0 y 1. Cuanto más se aproxima a 1, mayor es el nivel de desarrollo humano. Desde 1990, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida importante del progreso: un índice compuesto de esperanza de vida, años de escolaridad e ingresos. El Informe de este año (2014) presenta valores de IDH relativos a ciento ochenta y siete países. El IDH mundial es ahora de 0,702, y la mayoría de los países en desarrollo siguen avanzando, aunque el ritmo del progreso sigue siendo muy desigual. Informe sobre Desarrollo Humano 2014 *Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

El mismo reporte señala que en el año 2013, tres de esos países: Argentina, Uruguay y Venezuela, obtuvieron un IDH por encima del promedio, que se ubicó en 0,702.<sup>5</sup>

La tabla que se presenta a continuación nos muestra el desempeño de cada uno de los países para cada uno de los indicadores que componen el IDH.

**Tabla 1: Indicadores de desarrollo por país seleccionado, año 2013**

<b>País/ Región</b>	<b>Esperanza de vida al nacer</b>	<b>Media de años de escolaridad</b>	<b>Años espe- rados de escolarización</b>	<b>Ingresos</b>
Argentina	76,3	9,8	16,4	17,297
Bolivia	67,3	9,2	13,2	5552
Uruguay	77,2	8,5	15,5	18,108
Venezuela	74,6	8,6	14,2	17,067
América Latina y el Caribe	74,9	7,9	13,7	13.767
Total	70,8	7,7	12,2	13723

Fuente: elaboración propia sobre la base de información publicada por PNUD.

Al tomar los valores registrados en el IDH en cada uno de los países en los años 1990 y 2013 se observa que en la República Plurinacional de Bolivia y en la República Bolivariana de Venezuela se muestra una mejora más profunda, alcanzando diferencias del 20% y 19% respectivamente en los valores para los años extremos; mientras que para Argentina y Uruguay el incremento se ha ubicado en el 16% y 14% respectivamente.

Es importante considerar esto ya que estamos estableciendo un análisis entre países con historias y trayectorias

5 Ibídem.

socioeconómicas diferentes, siendo que Argentina y Uruguay se han ubicado entre países de renta media desde principios del siglo XX, mientras que en los casos de Venezuela y Bolivia, y de este último en particular, han sido países con mayores desigualdades e ingresos per cápita inferiores.

El informe, presenta a Bolivia como un país exitoso que registra:<sup>6</sup>

- » la mayor reducción de pobreza en la región (32% entre 2000 y 2012)
- » junto a Brasil y Camboya, el crecimiento del consumo para el 40 por ciento más pobre ha sido más rápido que para la población en su conjunto
- » en el IDH mundial, Bolivia (conjuntamente con Uruguay) encabeza la lista de los países con mayor reducción de la desigualdad, según el Índice de Gini, se redujo en un 3.5% entre 2008 y 2012

Este resultado positivo en el campo de la igualdad económica también encuentra su corolario en el ámbito de la “participación de las personas vulnerables en el proceso político; un caso ilustrativo fue la transición democrática pacífica que tuvo lugar en Bolivia y que llevó al poder a la mayoría indígena del país después de una larga historia de exclusión”.

Si bien, como hemos señalado, el informe se basará en el análisis de información estadística, partimos del supuesto que este escenario favorable para las poblaciones y para el desarrollo social no es a consecuencia del crecimiento económico sino que es consecuencia de políticas públicas, de acciones de gobierno, de gobiernos que llevaron a cabo una transformación política, luego de la experiencia

---

6 El retrato de Bolivia en el Informe mundial sobre Desarrollo Humano, ver: <http://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/countryinfo/>

neoliberal, que se caracteriza por una mejora en la distribución del ingreso, en la ampliación de los derechos ciudadanos, autonomía en las decisiones respecto de los organismos de financiamiento central y de los países centrales, en particular de EE.UU., como así también proponiendo políticas regionales superadoras al ALCA, al NAFTA, ampliando el MERCOSUR, constituyendo la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas).<sup>7-8</sup>

Entonces, consideramos que los cambios están asociados a la llegada al gobierno de propuestas políticas críticas del modelo neoliberal imperante en la región en la década de los noventa, pero que además asumen enfrentar la crisis política económica y social, sin aceptar los mandatos que los países centrales buscan imponer a través de los organismos de crédito internacional.

Tanto la crisis como los gobiernos que vienen a proponer un cambio en la política de la región, tuvieron y tienen particularidades propias en cada uno de los cuatro países aquí analizados, sin embargo, sabemos que la sujeción de América latina al modelo neoliberal significó, mayor pobreza y mayor desigualdad en la región.

---

7 El 18 de diciembre de 2004, en la III Cumbre Suramericana reunidos en Cuzco (Perú), los presidentes de los doce países de América del Sur firmaron la declaración de Cuzco donde decidieron conformar la Comunidad de Naciones Suramericanas, la cual fue evolucionando a través de la Cumbre de Brasilia, realizada el 30 de septiembre de 2005 y la Cumbre de Cochabamba, llevada a cabo el 9 de diciembre de 2006. Los Presidentes de Suramérica, reunidos en la Cumbre realizada en la Isla de Margarita el 17 de abril de 2007, decidieron renombrar a la comunidad como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), creada sobre una región con raíces comunes. Este esfuerzo regional dio fundación a la Unión de Naciones Suramericanas en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 23 de mayo de 2008, donde se suscribió su Tratado Constitutivo y se eligió a su primera dirigente.

8 El Tratado de Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entra en vigor el día 11 de marzo de 2011. El 24 de octubre de 2011, la Unión de Naciones Suramericanas obtuvo el estatus de observador en la Asamblea General de la ONU después de que la Comisión de asuntos jurídicos del organismo aprobara por unanimidad su solicitud de adhesión.



A continuación se presenta una breve tabla que contiene información con los presidentes de cada uno de los cuatro países entre fines de los 90 y la primera década del siglo XXI.

**Tabla 2: Presidentes de Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela**

**Argentina**

<b>Presidentes</b>	<b>Período de ejercicio del Gobierno</b>	<b>Observaciones</b>
Fernando De la Rúa	1999-2001	No termina el mandato, en diciembre de 2001 renuncia a la presidencia, en medio de una fuerte represión que deja como saldo 33 muertos.
Ramón Puerta	Del 21 al 23 de diciembre de 2001	
Adolfo Rodríguez Saá	Del 23 al 30 de diciembre de 2001	
Eduardo Caamaño	Del 23/12/2001 al 02/01/2002	
Eduardo Duhalde	02/01/2002 al 25/05/2003	Convoca a elecciones presidenciales para abril de 2003, luego de la muerte de dos militantes en el Puente Avellaneda, en el mes de junio de 2002.
Néstor Kirchner	23/05/2003 al 10/12/2007	
Cristina Fernández de Kirchner	10/12/2007 al 10/12/2011	Es reelecta presidenta.
Cristina Fernández de Kirchner	10/10/2011 al 10/12/2015	

## Bolivia

Presidentes	Período de ejercicio del Gobierno	Observaciones
Gonzalo Sánchez de Losada	06/08/2002 al 17/10/2003	<p>Esta es su segunda presidencia, no termina el mandato. La ciudad de La Paz, como otras ciudades principales, sufrió prolongados bloqueos y desabastecimiento de insumos básicos. Como única respuesta del Presidente, autorizó a las fuerzas armadas a poner orden mediante represión lo cual dejó como resultado 64 muertos y 228 heridos.</p> <p>Asume el vicepresidente.</p>
Carlos Mesa	17/10/2003 al 09/06/2005	<p>No terminó su mandato, asume la presidencia el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.</p>
Eduardo Rodríguez Veltzé	09/06/2005 al 22/01/2006	<p>Según ley sólo podía ser presidente para llamar a elecciones anticipadas en diciembre de 2005.</p>
Evo Morales	22/01/2006 al 22/01/2010	<p>El 21 de enero de 2006 Morales asistió a una ceremonia religiosa en las antiguas ruinas de Tiahuanaco donde fue coronado Apu Mallku o "líder supremo" por varios pueblos indígenas de Los Andes, y recibió regalos de representantes de nacionalidades indígenas de América Latina y del mundo. Esta fue la primera vez desde la coronación de Túpac Amaru en que se otorgó este título.</p> <p>El 22 de enero de 2006 Morales recibió la transferencia de mando y tomó posesión del cargo de Presidente Constitucional de la República.</p>
Evo Morales	22/01/2010 al 22/01/2015	

## Uruguay

Presidentes	Período de ejercicio del Gobierno	Observaciones
Jorge Batlle	01/03/2000 al 01/03/2005	A mediados del año 2002 estalla la crisis económica, política y social. En el plano político significará el alejamiento del Partido Nacional del gobierno, crisis bancaria por fuga de depósitos (afectada también por la crisis en Argentina), se incrementa el desempleo, se producen saqueos.
Tabaré Vázquez	01/03/2005 al 01/03/2010	Primer gobierno del Frente Amplio.
José Mujica	01/03/2010 al 01/03/2015	Según ley sólo podía ser presidente para llamar a elecciones anticipadas en diciembre de 2005.

## Venezuela

Presidentes	Período de ejercicio del Gobierno	Observaciones
Rafael Caldera	02/02/1994 al 10/01/1999	Representante de una coalición de gobierno (socialdemocracia). Apertura petrolera, crisis económica.
Hugo Chávez	02/02/1999 al 10/01/2001	Partido MVR. Bajo el primer mandato de Hugo Chávez se dicta una nueva constitución, la misma fue creada mediante el Referéndum Aprobatorio de la Constitución de 1999, se aumentó el período constitucional inicia. Fueron convocadas elecciones generales adelantadas en el año 2000 para re legitimar todos los cargos de elección popular, incluida la Presidencia de la República para el período (10 de enero de 2001 - 10 de enero de 2007), dado que la nueva Carta Magna establece que los períodos constitucionales presidenciales comienzan el 10 de enero de cada año.
	10/01/2001 al 12/02/2002	Segundo mandato de Hugo Chávez, el que debía continuar hasta el 10 de enero de 2007, pero el 12 de febrero de 2002 se produce un Golpe de Estado, asume la presidencia no constitucional Pedro Carmona Estagna, influyente empresario venezolano. El golpe es abortado y el 14 de febrero retoma la presidencia Hugo Chávez.
	10/01/2007 al 10/01/2013	Presidencia de Hugo Chávez.
	10/01/2013 al 10/01/2019	Presidencia de Hugo Chávez, quien fallece en abril de 2013.

Como señalamos anteriormente, la tabla precedente contiene los datos de los gobiernos del período bajo estudio y su antecesor inmediato. A continuación, y para terminar con estas primeras consideraciones, vamos a remarcar aspectos salientes de los discursos de los presidentes electos que dieron la impronta de cambio a este proceso, la secuencia de los discursos será en orden cronológico y se resaltan aspectos de los mismos referidos a América Latina, la crisis institucional en la que llegan a la presidencia y datos socioeconómicos que describen un estado de situación preocupante.

### ***Hugo Chávez, 2 de febrero de 1999, Caracas, Venezuela***

La cuestión Latinoamericana Chávez la aborda desde la bolivarianidad, de hecho la reforma de la constitución modificará el nombre del país, que pasará a denominarse “República Bolivariana de Venezuela”, al asumir la presidencia decía:

No es, entonces, mera retórica nuestra bolivarianidad. No. Es una necesidad imperiosa para todos los venezolanos, para todos los latinoamericanos y los caribeños fundamentalmente, rebuscar atrás, rebuscar en las llaves o en las raíces de nuestra propia existencia, la fórmula para salir de ese laberinto, terrible laberinto en que estamos todos, de una o de otra manera. Es tratar de armarnos de una visión jónica necesaria hoy, aquella visión del Dios Mitológico Jano, quien tenía una cara hacia el pasado y otra cara hacia el futuro. Así estamos los venezolanos hoy, tenemos que mirar al pasado para tratar de desentrañar los misterios del futuro, de resolver las fórmulas para solucionar el gran drama venezolano de hoy. Y mirando hacia el pasado en este día crucial para la República, para la nación,

para la historia venezolana; en este día, que no es un día más; en esta transmisión de mando presidencial que no es una transmisión de mando presidencial más. No, es la primera transición de mando de una época nueva. Es abrir la puerta hacia una nueva existencia nacional; tiene que ser así. Es obligatorio que sea así.

La crisis institucional y las cifras del deterioro económico y social de la población:

La crisis social, está allí, palpitando amenazante (...) 80% de pobreza, me da vergüenza señores del mundo (...). ¡Tanta riqueza!, se preguntaran ustedes; la reserva de petróleo más grande del mundo, la quinta reserva más grande del mundo en gas, oro, un inmenso Mar Caribe (...) todo eso igual al 80% de pobreza ¿quién puede explicarlo? ¿Qué científico puede explicar esto?

... Además de eso, tenemos un desempleo (las cifras oficiales hablan de 11-12%, pero hay otras cifras por allí que apuntan al 20%). Un subempleo rondando el 50% de la fuerza económicamente activa, casi un millón de niños en estado de sobrevivencia (...) casi veintiocho por mil nacidos vivos es la mortalidad infantil en Venezuela, de las más altas de todo el Continente (...) la incidencia de la desnutrición en la mortalidad está llegando al 15% de niños que mueren y la causa de su muerte: desnutrición.

La deuda externa:

... La deuda externa nosotros queremos pagarla, sencillamente no podemos pagarla según la manera como se ha diseñado (...) se lleva una tajada grandísima del

Presupuesto Nacional, más del 30% que es la acumulación de intereses y capital (...). Venezuela está en emergencia social. Nosotros tenemos que enfrentar la emergencia social, pero para restringir o eliminar garantías, no (...) es para tomar acciones de emergencia para restituir las garantías.

### ***Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003, Buenos Aires, Argentina***

América Latina:

El MERCOSUR, y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericano, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional. (Aplausos).

Crisis institucional:

En el discurso de Kirchner hay una fuerte referencia a la crisis de institucionalidad en la que estaba inmerso el país, la crisis de la institucionalidad de la democracia en sudcurso entonces señala cuáles habían sido los desafíos de la democracia desde el retorno de la misma en 1983:

A comienzos de los '80, se puso el acento en el mantenimiento de las reglas de la democracia y los objetivos planteados no iban más allá del aseguramiento de la subordinación real de las Fuerzas Armadas al poder político. La medida del éxito de aquella etapa histórica, no exigía ir más allá de la preservación del Estado

de derecho, la continuidad de las autoridades elegidas por el pueblo. Así se destacaba como avance significativo y prueba de mayor eficacia la simple alternancia de distintos partidos en el poder.

En la década de los '90, la exigencia sumó la necesidad de la obtención de avances en materia económica, en particular, en materia de control de la inflación. La medida del éxito de esa política, la daba la ganancia de los grupos más concentrados de la economía, la ausencia de corridas bursátiles y la magnitud de las inversiones especulativas sin que importara la consolidación de la pobreza y la condena a millones de argentinos a la exclusión social, la fragmentación nacional y el enorme e interminable endeudamiento externo. Así, en una solución que no debe repetirse, era muy difícil distinguir la solución pragmática de la cirugía sin anestesia.

...El resultado no podía ser otro que el incremento del desprestigio de la política y el derrumbe del país.

En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de reconstruir un capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. No se trata de cerrarse al mundo, no es un problema de nacionalismo ultramontano, sino de inteligencia, observación y compromiso con la Nación.

Queremos recuperar los valores de la solidaridad y la justicia social que nos permitan cambiar nuestra realidad actual para avanzar hacia la construcción de una sociedad más equilibrada, más madura y más justa. Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer



que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona.

Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión.

### La deuda externa:

El país no puede continuar cubriendo el déficit por la vía del endeudamiento permanente ni puede recurrir a la emisión de moneda sin control, haciéndose correr riesgos inflacionarios que siempre terminan afectando a los sectores de menos ingresos. (...) Al contrario del modelo de ajuste permanente, el consumo interno estará en el centro de nuestra estrategia de expansión (...) no se puede recurrir al ajuste ni incrementar el endeudamiento. No se puede volver a pagar deuda a costa del hambre y la exclusión de los argentinos, generando más pobreza y aumentando la conflictividad social. La inviabilidad de ese viejo modelo puede ser advertida hasta por los propios acreedores, que tienen que entender que solo podrán cobrar si a la Argentina le va bien.

Este gobierno seguirá principios firmes de negociación con los tenedores de deuda soberana en la actual situación de default, de manera inmediata y apuntando a tres objetivos: la reducción de los montos de la deuda, la reducción de las tasas de interés y la ampliación de los plazos de madurez y vencimiento de los bonos.

Sabemos que nuestra deuda es un problema central. No se trata de no cumplir, de no pagar. No somos el

proyecto del *default*. Pero tampoco podemos pagar a costa de que cada vez más argentinos vean postergado su acceso a la vivienda digna, a un trabajo seguro, a la educación de sus hijos o a la salud.

### ***Evo Morales, 22 de enero de 2006, La Paz, Bolivia***

El discurso de Evo Morales al asumir la presidencia de Bolivia está fuertemente atravesado por la cuestión indígena, la reforma constitucional que emprende Bolivia, declara a Bolivia como Estado Plurinacional de Bolivia, la estructura del nuevo modelo de Estado Plurinacional implica también que los poderes públicos tengan una representación directa de los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinas, según usos y costumbres, y de la ciudadanía a través del voto universal.

En la primera parte de su discurso observa la necesidad de hacer una gran reminiscencia sobre el movimiento indígena y señala:

Los pueblos indígenas, que son la mayoría de la población boliviana (...) de acuerdo al último censo del 2001, el 63% de aymaras, de quechuas de mojeños, de chipayas, de mulatos, de guaraníes. Estos pueblos, históricamente hemos sido marginados, humillados, odiados, despreciados, condenados a la extinción. Esa es nuestra historia; a estos pueblos jamás los reconocieron como seres humanos, siendo que estos pueblos son dueños absolutos de esta noble tierra, de sus recursos naturales.

...Estamos aquí para decir, basta a la resistencia. De la resistencia de 500 años a la toma del poder para 500

años, indígenas, obreros, todos los sectores para acabar con esa injusticia, para haber sido sometidos como aymaras, quechuas, guaraníes.(...) ya no estamos en esa época estamos en época de triunfo, de alegría, de fiesta. Es por eso, creo que es importante cambiar nuestra historia, cambiar nuestra Bolivia, nuestra Latinoamérica (...) estamos aquí para cambiar esta injusticia, esta desigualdad.

### La crisis:

Estas políticas económicas implementadas por instrucciones externas, por recomendaciones externas ¿qué nos han dejado? Desempleo. Nos dijeron hace unos 10, 15 años, o 20 años que aquí la empresa privada va a resolver los problemas de corrupción y los problemas del desempleo. Pasan tantos años, más desempleo, más corrupción, que por tanto ese modelo económico no es solución para nuestro país, tal vez en algún país europeo o africano pueda ser una solución. En Bolivia el modelo neoliberal no va.

Imagínense ustedes, en el campo sobre todo la mayor parte de los niños muere y muy pocos se salvan de esa muerte. Esos temas quisiéramos solucionarlos, no solamente con la participación de los bolivianos, sino también de la cooperación internacional (...) es verdad que va a ser importante ¿cómo buscar mecanismos que permitan reparar los daños de 500 años de saqueo a nuestros recursos naturales? Será otra tarea que vamos a implementaren nuestro gobierno.

Estamos hablando de que todos los recursos naturales pase a manos del pueblo boliviano, a manos del Estado

boliviano.(...) ¿Cómo es posible?, desde el 6 de agosto del año 1825 ningún recurso natural ha sido industrializado en nuestro país. ¿Cómo es posible que solo haya permitido exportar materia prima?, ¿hasta cuándo Bolivia va a seguir siendo exportador de materia prima?, ¿cómo es posible?, esos gobernantes, durante la república nunca han pensado en el país. No se puede creer, no se puede aceptar.

Es necesario cambiar dice Evo:

Cambiar esas políticas sobre la tierra, esas tierras que solo sirven para acaparar y para negociar eso vamos a revertir al estado para redistribuir la tierra a la gente que no tiene tierra.

No es posible que haya esclavitud en algunos sectores del latifundio; más del 20% de bolivianas y bolivianos son analfabetos. No se puede permitir que siga el analfabetismo.

No es posible que haya hermanas y hermanos del campo sin identificación, sin documento personal.

Serán políticas inmediatas que debemos hacer para reparar este daño, estas desigualdades en nuestro pueblo.

Sobre la deuda externa:

... en este proceso de cambio, quiero pedirle a la comunidad internacional sobre la deuda externa. Con seguridad los pueblos indígenas no somos responsables de semejante endeudamiento y sin resultados para los pueblos indígenas, eso no significa desconocer esa

deuda externa, pero es importante también que la comunidad internacional vea con responsabilidad, con seriedad, y pedimos con todo respeto, condonar esa deuda externa que ha hecho tanto daño y causado dependencia a nuestro país.

### ***Tabaré Vázquez, 1 de marzo de 2005, Montevideo, Uruguay***

Asume la presidencia el candidato del Frente Amplio, esta es la primera vez que ese partido gana las elecciones presidenciales y se convierte en partido de gobierno.

Al asumir Tabaré Vázquez señala que:

Este gobierno será un gobierno de cambios, cambios necesarios, porque aquí hubo un proyecto de país que se derrumbó sobre los más débiles, y un estilo de gobierno al cual también la historia le pasó por arriba.

No seremos arbitrarios, pero tampoco seremos neutrales. No se puede ser neutral ni se puede ser indiferente ante la pobreza, ante el desamparo, la desigualdad, la violencia, la corrupción, la intolerancia.

La crisis:

Plan de Emergencia porque hay gente que ha perdido demasiado y no puede seguir esperando. Porque asistir a quien padece de desamparo social, que es algo más grave aún que la pobreza material, no es un acto de caridad es un deber de la sociedad para quien tiene el derecho a ser asistido. Porque los pobres no son objeto de caridad, son sujetos de derecho.

En el año 2000, el porcentaje de personas pobres en el Uruguay llegaba casi al 18 por ciento; en el año 2000, 18 por ciento de uruguayos eran pobres. En el año 2003, ese 18 por ciento pasó a ser un 31 por ciento de su población. En tres años, del 2001 al 2004, casi se duplicó la pobreza en el Uruguay.

En el año 1991, niños de cero a cinco años, el 41% eran pobres; cuarenta y uno por ciento de niños pobres, de cero a cinco años, en 1991. En el año 2003, ese 41% se transformó dramáticamente en un 57%.

Si hablamos de niños y adolescentes de 13 a 17 años, en 15 años pasaron a ser pobres de un 33% a un 43%.

Estos valores, que hablan de los problemas que tiene nuestra sociedad, de la pobreza que en el Uruguay tomó cara de niño y de mujer y de niña, son los elementos que nos preocupan sobremanera.

### La deuda externa:

Pero también hay datos económicos que tenemos que compartir con ustedes en la noche de hoy.

En el año de 1999, la deuda bruta del sector público que tenía Uruguay era de 8.500 millones de dólares; ocho mil quinientos millones de dólares. En el 2004, la deuda bruta del Uruguay es de 13.500 millones de dólares. Aumentó dramáticamente.

Pero mientras en el año de 1999 el Producto Bruto Interno, es decir la producción de bienes y servicios, en el Uruguay ascendía a 21.000 millones de dólares,

en el año 2004 esa misma producción de bienes y servicios cayó a 13.000 millones de dólares. Es verdad, claro que es verdad, que estamos mejor que en el 2002, pero aún ni siquiera hemos alcanzado el nivel de 1998, que no fue espectacular ni mucho menos.

Vamos a cumplir con los compromisos contraídos por el país, pero también vamos a cumplir con el país y con los uruguayos; sobre todo y en primer lugar con los que más necesitan.

## **Informe estadístico**

### ***Indicadores seleccionados***

Para la elaboración de este documento se consideraron una serie de indicadores sociodemográficos que permitieran dar cuenta de cambios registrados a nivel de las condiciones de vida de la población, esto en el plano de la estructura social.

La descripción se inicia con datos censales acerca de la estructura de población, básicamente en lo que respecta a la distribución de la misma según el sexo y la edad y, a continuación, se trabajarán indicadores referidos a la condición socioeconómica de la población.

- » Estructura de Población
- » Necesidades básicas insatisfechas (NBI)
- » Pobreza: línea de pobreza y línea de indigencia
- » Condición de actividad: ocupación y desempleo
- » Distribución del ingreso: ingreso familiar e ingreso por ocupación
- » Educación (población alfabetada, asistencia a la escuela y máximo nivel de instrucción alcanzado)

## Datos de población <sup>9</sup>

Según los datos de los últimos censos<sup>10</sup> realizados en cada uno de los países, son 40.117.096 los habitantes de la República Argentina, 10.059.856 los de la República de Bolivia, 3.286.314 los que residen en la República Oriental del Uruguay y 22.227.930 en la República Bolivariana de Venezuela. Con relación a los datos del censo inmediatamente anterior realizado en cada país se observa un fuerte crecimiento de la población en términos porcentuales en Bolivia (22%), seguida de Venezuela (18%), en la Argentina se registró un incremento del 11% y en Uruguay un 1%.

**Cuadro 1. Población total, incremento poblacional en porcentaje**

País	Población total	Población total Censo previo <sup>11</sup>	Incremento
Argentina	40.117.096	36.260.130	11%
Bolivia	10.059.856	8.274.325	22%
Uruguay	3.286.314	3.241.003	1%
Venezuela	27.227.930	23.054.210	18%

Al considerar la distribución de la población sobre la superficie de los territorios nacionales se observa que Venezuela es el país más densamente poblado con 29,9 habitantes por km<sup>2</sup> y Bolivia el menos densamente poblado con 9,2 habitantes por km<sup>2</sup>.

9 Los datos han sido elaborados sobre la base de datos publicados por el INDEC Argentina: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010; INE, Estado Plurinacional de Bolivia-Censos 2011 Censo Nacional de Población y Vivienda (<http://datos.ine.gov.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?LANG=ESP>); INE, República Oriental del Uruguay-Censos 2011, (<http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>) e INE República Bolivariana de Venezuela-Censo Nacional de Población y Vivienda 2011 (<http://www.redatam.ine.gov.ve/Censo2011/index.html>).

10 Argentina (2011), Bolivia (2012), Uruguay (2011) y Venezuela (2011).

11 Argentina (2001), Bolivia (2001), Uruguay (2004), Venezuela (2001).



## Cuadro 2. Densidad poblacional

<b>País</b>	<b>Superficie Total En km2</b>	<b>Población total</b>	<b>Densidad poblacional Hab/km2</b>
Argentina	3.745.997	40.117.096	10,7
Bolivia	1.098.581	10.059.856	9,2
Uruguay	176.220	3.286.314	18,6
Venezuela	912.050	27.227.930	29,9

### *Distribución de la población por sexo y grupos de edad*

En los cuatro países se observa un número mayor de mujeres que de varones, Bolivia y Venezuela son los países en los que se observa una menor diferencia en términos porcentuales.

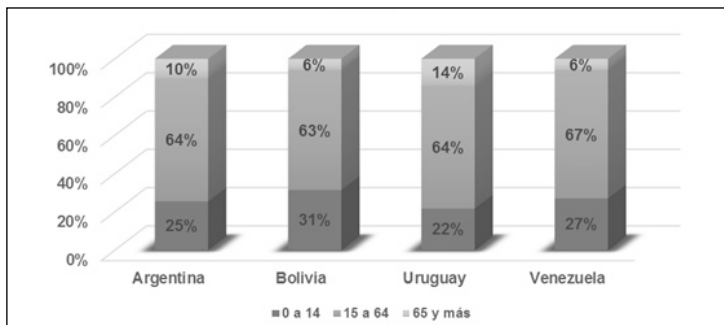
## Cuadro 3. Población total, según sexo

<b>País</b>	<b>Mujeres</b>		<b>Varones</b>		<b>Total</b>
	<b>nº</b>	<b>%</b>	<b>nº</b>	<b>%</b>	
Argentina	20.593.330	51,3%	19.523.766	48,7%	40.117.096
Bolivia	5.040.409	50,1%	5.019.447	49,9%	10.059.856
Uruguay	1.708.461	52,0%	1.577.416	48,0%	3.285.877
Venezuela	13.678.178	50,2%	13.549.752	49,8%	27.227.930

Si se observa el Gráfico 1, que muestra la distribución porcentual de la población por grandes grupos de edad, se observan que el grupo de la población que tiene entre 15 a 64 años tiene el mismo peso porcentual en los 4 países. Sin embargo, se observan diferencias importantes en los grupos extremos, el peso de los menores de 15 años es mayor en Bolivia y Venezuela: 31% y 27% respectivamente; mientras que en Argentina y Uruguay se observa un mayor porcentaje de personas que tienen 65 años y más: 10% y 14%

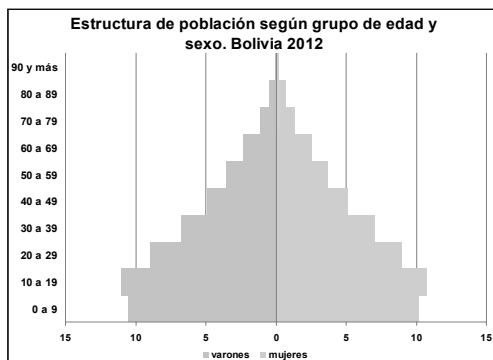
respectivamente; este porcentaje es indicador en estos dos últimos países del proceso de envejecimiento poblacional.

**Gráfico 1. Distribución de la población según grandes grupos de edad, últimos censos**

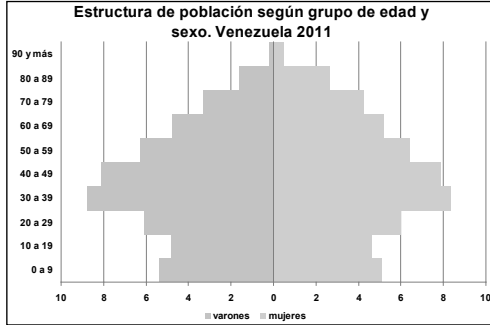


Las características señaladas respecto del peso de los grupos de edad de los extremos se observa más claramente el gráfico que presenta la estructura de población, distribución por grupo de edad, en forma de pirámide.

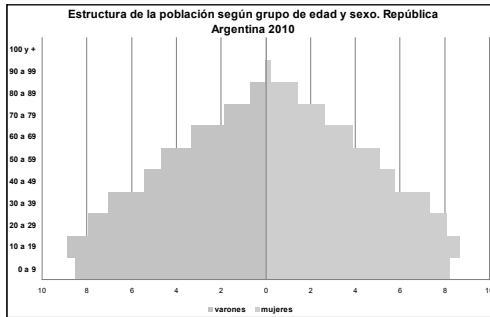
**Gráfico 2. Pirámides de población**



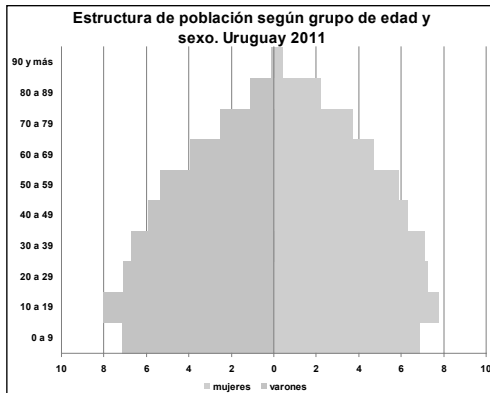
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2012.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2011.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Censo 2010.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2011.

Bolivia es, de los cuatro países, el que tiene la población más joven, el promedio de edad de su población se ubica en los 27 años y la mediana en los 25 años.

Venezuela, el promedio de edad de su población se ubica en los 30 años y la mediana en los 27 años.

Argentina, el promedio de edad se ubica en los 33 años y la mediana en los 29 años.

Uruguay, es de los cuatro países el que tiene la población más envejecida, el promedio de edad de su población se ubica en los 36 años y la mediana en los 34 años.

### ***Población nacida en otro país***

En cuanto a las migraciones desde otros países hacia el país de referencia, Argentina y Venezuela son los que presentan un mayor porcentaje de extranjeros, 4,5% y 4,2% respectivamente.

**Cuadro 3. Población total, según país de nacimiento**

País	En el país		En otro país	
	nº	%	nº	%
Argentina	38.311.139	95,5%	1.805.957	4,5%
Bolivia	9.931.784	98,7%	128.072	1,3%
Uruguay <sup>12</sup>	3.093.077	94,1%	77.003	2,3%
Venezuela	26.071.352	95,8%	1.156.578	4,2%

## **Educación**

El acceso a la educación es un derecho constitucional, la educación pública es gratuita en todos sus niveles y es obligatoria hasta el nivel medio.

<sup>12</sup> Según datos publicados, hay 115.797 casos en los que no ha podido ser relevado este dato, estos casos representan un 3,52%.

En la República Argentina la educación es un derecho consagrado por la Constitución Nacional, en su artículo 14 establece que “todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender”.<sup>13</sup>

Los alcances de ese derechos quedan establecidos en la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206 del 2006) que establece que: “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (artículo 2); que “la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación” (artículo 3); “el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familia” y establece también que “la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria” (artículo 16).

---

13 Artículo 14, Constitución de la Nación Argentina, 1999.

La ley establece y reglamenta que el financiamiento del sistema educativo debe ser como mínimo del 6% del Producto Bruto Interno (artículo 9).

En la República Plurinacional de Bolivia el artículo 9 establece que una de las funciones esenciales del estado es la de garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo y en el artículo 81 enuncia que la educación es obligatoria hasta el bachillerato.

La constitución especifica también los alcances de ese derechos señalando que: “Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación”; en su artículo 78 profundiza sobre las características que deberá asumir el sistema educativo ya que se trata ahora de un sistema educativo acorde a un estado plurinacional, en consecuencia se especifica que: “I. La educación es unitaria, pública, universal, democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora y de calidad”; “II. La educación es intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo”; “III. El sistema educativo se fundamenta en una educación abierta, humanista, científica, técnica y tecnológica, productiva, territorial, teórica y práctica, liberadora y revolucionaria, crítica y solidaria” y “IV. El Estado garantiza la educación vocacional y la enseñanza técnica humanística, para hombres y mujeres, relacionada con la vida, el trabajo y el desarrollo productivo”.

La constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en su artículo 2 que: “El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.

La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines”.

Profundiza el alcance de ese derecho indicando que el mismo es un derecho humano y un deber fundamental (artículo 102) y que en la educación “es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad. La educación es un servicio público y está fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, y con una visión latinoamericana y universal. El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley”.

Por último, la constitución de la República Oriental del Uruguay establece en su artículo 68 la libertad de enseñanza y en su artículo 70 señala que “son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial. El Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica. La ley proveerá lo necesario para la efectividad de estas disposiciones” y “declárase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares. En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos” (artículo 71).

Uruguay, al igual que Argentina, reformó su constitución en la década de los '90, bajo la gestión de gobiernos neoliberales, por tanto muchas cuestiones referidas a cómo hacer factible una educación gratuita y universal, respetuosa de las diferencias y por tanto democrática, no aparece referida sino en las leyes de educación sancionadas y reglamentadas bajo los gobiernos que se propusieron como una alternativa al neoliberalismo.

Es por esto que en la Ley General de Educación (ley 18.437 de 12-XII-2008) se declara “de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa” (artículo 1) y la educación “tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna” (artículo 2).

La educación es universal y es obligatoria en sus niveles inicial, primario y medio, para dar cumplimiento efectivo a esto refuerza que “El Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social” (artículo 8). Asimismo, la educación pública es gratuita y en función de esto el Estado “proveerá los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación y el cumplimiento de lo establecido en la presente ley”(artículo 19).

A lo largo del período bajo análisis se observan importantes avances en materia educativa, en los capítulos de cada uno de los países se releva información acerca de políticas públicas destinadas a la ampliación del derecho a la educación, tanto en lo que refiere al incremento de la



matrícula educativa y a la terminalidad del nivel medio como a la mejora en la calidad de la educación, más y mejores recursos pero también una educación más participativa y democrática.

Los datos que se van a considerar son datos de alfabetización de la población y de asistencia a la escuela de la población en edad escolar.

### ***Alfabetización / analfabetismo***

Estos datos han sido tomados del Anuario Estadístico de la CEPAL, que es una publicación que compila anualmente información generada por cada uno de los países. Para trabajar la alfabetización se consideró el porcentaje de personas entre 15 y 24 años y mayores de 15 años, respectivamente, que son capaces de leer y escribir, con entendimiento, un relato simple y breve de su vida cotidiana.

**Cuadro 4. Tasa de alfabetización de jóvenes y población de 15 y más años, según país**

<b>País</b>	<b>15 años y más</b>	<b>Jóvenes 15 a 24 años</b>
Argentina	97,9	99,2
Bolivia	94,5	99,0
Uruguay	98,4	99,0
Venezuela	95,5	97,8

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

El cuadro que se observa a continuación nos permite observar el porcentaje de analfabetos por grupo de edad entre los que tienen 15 y más años. Se observan mayores porcentajes de población analfabeta entre los grupos de edad más avanzada, para todos los países.

Los datos dan cuenta de que la educación primaria universal, obligatoria y gratuita fue efectiva más tempranamente

en Argentina y Uruguay, que en Bolivia y Venezuela donde persistieron, a pesar de la universalidad consagrada en sus constituciones, desigualdades en el acceso efectivo al derecho a la educación.

**Cuadro 5. Población analfabeta por sexo y grupo de edad (en porcentajes) por país**

País	Sexo	Grupo de edad					
		total 15 y+	15-24	25-34	35-44	45-59	60 y más
Argentina	Ambos sexos	0,9	0,5	0,5	0,4	1,0	2,1
	Varones	0,8	0,7	0,5	0,4	0,9	1,8
	Mujeres	1,1	1,4	0,5	0,4	1,0	2,3
Bolivia	Ambos sexos	7,8	1,0	2,1	4,7	11,8	30,2
	Varones	3,4	0,8	0,7	1,7	4,1	15,2
	Mujeres	11,9	1,2	3,4	7,5	19,0	44,0
Uruguay	Ambos sexos	1,6	1,1	1,1	1,0	1,3	3,1
	Varones	1,9	1,4	1,4	1,2	1,5	3,7
	Mujeres	1,3	0,7	0,8	0,7	1,1	2,7
Venezuela	Ambos sexos	3,9	1,3	1,8	2,5	4,3	13,7
	Varones	3,8	1,5	2,1	3,0	4,4	11,9
	Mujeres	4,0	1,1	1,4	2,1	4,2	15,3

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

Si se comparan los datos de los censos de población realizados se observa que en Venezuela el índice de analfabetismo descendió del 7,02, registrado en 2001, al 5,23 registrado en 2011.

En el caso de Bolivia, que es el país que tiene el mayor porcentaje de población analfabeta se observa un descenso importante según lo registrado por los censos de población, con el Censo de población del año 2001 se registró que del

total de la población el 15,6% era analfabeta y con el del año 2012 se registró que el 7,23% se encontraba en esa condición, lo que significa un descenso del 50%.

Si se considera la población que tiene 15 años o más se observa que en el año 2001 el 13,3% de la población era analfabeta y en el año 2012 el 5,1% lo era, en este caso el descenso está en el orden del 61,7%.

### **Asistencia escolar**

Porcentaje de asistencia escolar de la población que tiene entre 5 y 24 años, cuadro 6, da cuenta de la población que tiene entre 5 y 24 años que asiste actualmente a la escuela. Los porcentajes de asistencia a un establecimiento educativo formal oscilan entre el 67,8% y el 74,3%, hay una variación de 7 puntos.

**Cuadro 6. Población que asiste a la escuela por grupo de edad seleccionado**

País	Grupo de edad					Total de población 5 a 24	% que asiste
	5 a 9	10 a 14	15 a 19	20 a 24	Total		
Argentina	3.293.549	3.417.402	2.457.813	1.029.833	10.198.597	13.726.881	74,3%
Bolivia	883.510	1.020.793	800.980	114.195	2.819.478	4.155.708	67,8%
Uruguay	227.670	238.761	158.820	70.373	695.624	997.317	69,7%
Venezuela	2.200.784	2.370.638	1.776.409	1.024.430	7.372.261	10.121.112	72,8%

Fuente: Datos del Censo.

Ahora bien, si se consideran los mismos datos pero para la población que tiene entre 5 y 14 años, población que esta entre el nivel inicial y los primeros años de la escuela media, se observa, en primer lugar, un porcentaje mucho más alto de asistencia a la escuela y, en segundo lugar, una menor diferencia porcentual entre los países 92% al 97,5%.

**Cuadro 7. Población que asiste a la escuela por grupo de edad seleccionado**

País	Grupo de edad			Total de población 5 a 14	% que asiste
	5 a 9	10 a 14	5 a 14		
Argentina	3.293.549	3.417.402	6.710.951	6.884.665	97,5%
Bolivia	883.510	1.020.793	1.904.303	2.070.818	92,0%
Uruguay	227.670	238.761	466.431	494.620	94,3%
Venezuela	2.200.784	2.370.638	4.571.422	4.919.143	92,9%

Fuente: Datos del Censo.

Por último, en el cuadro 8 se presenta la información en porcentajes de la población que asiste a un establecimiento educativo, en todos los países se observa un marcado descenso entre el grupo de 10 a 14 y el de 15 a 19 años, lo que estaría dando cuenta de las dificultades que tiene, hoy por hoy, la permanencia de los jóvenes en el nivel secundario (Cuadro 8 y Gráfico 3).

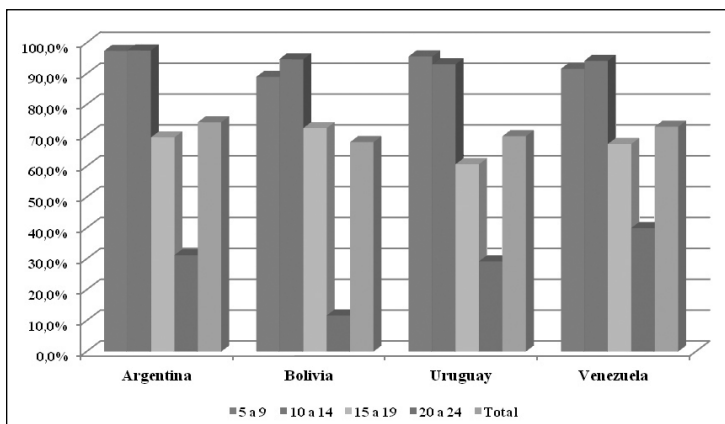
En el caso de Uruguay el descenso es de 32 puntos porcentuales, en Argentina de 28, en Venezuela de 27 y en Bolivia de 22.

**Cuadro 8. Población que asiste a la escuela por grupo de edad seleccionado**

País	Grupo de edad				
	5 a 9	10 a 14	15 a 19	20 a 24	Total
Argentina	97,4%	97,5%	69,4%	31,2%	74,3%
Bolivia	89,0%	94,7%	72,4%	11,7%	67,8%
Uruguay	95,6%	93,1%	60,7%	29,2%	69,7%
Venezuela	91,6%	94,2%	67,3%	40,0%	72,8%

Fuente: Datos del Censo.

**Gráfico 3. Asistencia a la escuela por grupo de edad por país, en porcentajes**



Fuente: Datos del Censo.

El desarrollo de capacidades a través del sistema formal de educación constituye uno de los principales, aunque no el único, ejes de inclusión social para los y las jóvenes. Más años de escolaridad no solo permiten mejores oportunidades de inserción laboral, sino que también habilitan a las juventudes para una participación más plena en las sociedades democráticas, complejas y globalizadas del mundo actual. La educación es, además, una de las principales herramientas para romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión.

En tal sentido, se considera que el nivel educativo mínimo para que disminuya la probabilidad de permanecer en condiciones de pobreza se sitúa en la educación secundaria completa (alrededor de 12 años de estudios), como puede observarse en la población que tiene entre 25 y 59 años, 13 o más años de estudio es una condición que en Argentina tiene un tercio de la población y en el resto de los países menos aún.

**Cuadro 9. Población de 25 a 59 años de edad, por años de estudio**

País	Años de estudio			
	0 a 5	6 a 9	10 a 12	13 y más
Argentina	4,4%	21,5%	40,6%	33,4%
Bolivia	33,1%	14,8%	24,0%	28,0%
Uruguay	5,0%	42,7%	25,4%	26,9%
Venezuela	9,9%	32,5%	27,9%	29,7%

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

Observando la asistencia a la escuela según el decil de ingresos se advierte un alto grado de correspondencia entre la distribución del ingreso y la distribución de la educación, a mayor cantidad de ingresos, mayor nivel de instrucción (ver Cuadro 10), con lo cual la deserción escolar en el nivel medio es una problemática más específica de los sectores de menores ingresos situación que, por lo dicho anteriormente, condiciona sus capacidades de generar más y mejores ingresos.

En los cuatro países se observan porcentajes similares de asistencia escolar entre las niñas y niños de 7 a 12 años con valores cercanos a la universalidad del grupo etario, pero entre los adolescentes de 13 a 19 años la pertenencia a uno u a otro quintil de ingresos estaría determinando una menor posibilidad de acceso a la escuela media. En el caso de Uruguay ese descenso es más marcado para quienes se ubican en el quintil 1 de la estructura de distribución, entre las y los adolescentes de 13 a 19 años el 61,5% asiste a la escuela, mientras que entre los que tienen entre 7 y 12 años asisten en un 98,9%.

El descenso es menor entre los adolescentes que pertenecen al quintil 3 y mucho menor aún entre los que pertenecen al quintil 5.

El cuadro también nos permite observar el incremento de la asistencia a la escuela entre las y los jóvenes que tienen entre 20 y 24 años según el quintil de ingresos. Mientras

que entre los que se ubican en el primer quintil los porcentajes oscilan entre el 10,3% y el 31,6%, entre los que están en el quinto quintil los porcentajes oscilan entre el 45,1% y el 55,3%.

**Cuadro 10. Asistencia a la escuela por grupo de edad por quintil de ingresos, en porcentaje, año 2013**

País	Quintil 1			Quintil 3			Quintil 5		
	Grupo de edad			Grupo de edad			Grupo de edad		
	7a12	13a19	20a24	7a12	13a19	20a24	7a12	13a19	20a24
Argentina	98,5%	77,4%	31,6%	99,3%	83,5%	40,0%	98,9%	90,2%	51,0%
Bolivia	97,3%	76,9%	29,5%	99,0%	81,1%	34,7%	99,5%	80,9%	48,3%
Uruguay	98,9%	61,5%	10,3%	99,2%	73,5%	25,9%	99,1%	89,8%	55,3%
Venezuela	97,8%	77,4%	31,4%	98,7%	74,6%	39,5%	98,7%	80,2%	45,1%

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

## Condición de actividad

Para dar cuenta de la condición de actividad se tomaron en consideración los datos aportados por el último censo en cada uno de los cuatro países, en primer lugar se consideró la distribución porcentual de la población económicamente activa (PEA) y de la población no económicamente activa (PNEA).

En segundo lugar, se analizará la información referida a las tasas de empleo y desempleo de los cuatro países, para luego dar cuenta de la situación ocupacional de los jóvenes, para este último caso se tomaron datos publicados por la CEPAL en dos publicaciones: Anuario Estadístico de la CEPAL 2014 y Panorama Social de América Latina.

Argentina es, de los cuatro, el país que tiene el mayor porcentaje de población económicamente activa con el 66% de la misma en esa condición, a continuación se ubica Venezuela (64%), luego Uruguay (60,0%) y por último Bolivia con el 59,0%.

### Cuadro 11. Distribución de la población según condición de actividad, en porcentajes

País	PEA	PNEA
Argentina <sup>a</sup>	66%	34%
Bolivia <sup>b</sup>	59%	41%
Uruguay <sup>c</sup>	60%	40%
Venezuela <sup>d</sup>	64%	36%

Fuente: Censos de población.

- a. La PEA se calcula para a población de 14 años y más.
- b. La PEA se calcula para a población de 10 años y más.
- c. La PEA se calcula para a población de más de 12 años.
- d. La PEA se calcula para a población de más de 12 años.

Con relación a la condición de actividad por sexo se observa un incremento de la participación de las mujeres mayor que el que se registra entre los hombres.

### Cuadro 12. Condición de actividad según sexo, años seleccionados

País	Ambos Sexos		Varones		Mujeres	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Argentina	58,6	62,4	73,8	74,5	44,3	51,1
Bolivia	70,4	71,8	81,7	81,4	59,6	62,4
Uruguay	62,6	63,2	75,8	74,9	50,7	52,6
Venezuela	55,3	58,7	73,2	73,8	37,3	43,8

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

Entre el 2000 y el 2010, la tasa de participación en la actividad económica se incrementó en los 4 países (Cuadro 12). Si se considera dicho incremento por sexo se observa que la tasa de participación en la actividad económica de las mujeres fue superior a la de los hombres. Si se analiza



el incremento en términos porcentuales son Argentina y Venezuela los países en los que más creció esta tasa de participación (6,5% y 6,1% respectivamente), mientras que en Bolivia y Uruguay el crecimiento fue menor (2,0% y 1,0% respectivamente).

Podemos señalar también que mientras que entre la población masculina ese incremento estuvo en Argentina y Venezuela por debajo del 1% y que en Bolivia y Uruguay incluso la tasa decreció en torno al -1,0%. Entre las mujeres el incremento fue mayor a la tasa de participación económica para todos los países: en Venezuela el crecimiento fue del 17,4%, en Argentina de 15,3% y en Bolivia y Uruguay fue menor (4,7 y 3,7 respectivamente) aunque superior al de la tasa de participación en la actividad económica total.

La tasa de participación en la actividad económica ha crecido en función de una mayor participación de las mujeres en las actividades económicas.

En cuanto a la población ocupada podemos dar cuenta de la distribución porcentual de los mismos en relación a la rama de actividad en la que se desempeñan así como a la categoría ocupacional que tienen.

Al comparar la distribución de los ocupados según actividad económica (Cuadro 13) para los años 2000 y 2012, se pueden observar los siguientes elementos: el descenso del peso porcentual de los ocupados en la agricultura en Bolivia y Venezuela, en Bolivia el descenso fue de 7 puntos y representó una diferencia porcentual de 19,2% con respecto al año 2000 y en Venezuela se registra un descenso de 3 puntos que representó una retracción del 30%. Por el contrario, en Argentina y Uruguay se observa un incremento del peso de los ocupados en esta actividad económica, el incremento es mucho más marcado en Uruguay que pasóa representar del 3,9% al 8,2% del total de los ocupados estableciendo un incremento del 110%.

### Cuadro 13. Estructura de la población ocupada total, por sector de actividad económica

País	Agricultura		Minería		Manufactura		Electricidad/Gas		Construcción		Comercio		Transporte		Servicios financieros		otros servicios		No especificados	
							2000	2012												
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Argentina	0,6	1,2	0,2	0,5	139	130	0,6	0,9	7,8	9,0	23,7	26,2	8,1	3,7	9,7	6,8	34,8	38,8	0,5	0,0
Bolivia	36,8	29,6	1,5	2,0	10,5	10,7	0,5	0,3	7,0	7,8	19,9	21,5	4,6	7,2	3,4	4,1	15,7	16,5	0,1	0,1
Uruguay	3,9	8,2	0,2	0,3	14,8	12,0	1,2	1,3	8,3	8,2	22,2	21,5	6,0	6,9	8,5	9,2	38,8	37,4	0,0	0,0
Venezuela	10,6	7,4	0,6	1,3	13,3	11,3	0,6	0,4	8,5	8,3	25,8	24,5	6,8	9,3	4,9	5,8	29,0	31,4	0,1	0,2

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

En cuanto a la categoría ocupacional que tienen los que están ocupados se observa, al comparar los datos del año 2000 con los del 2012 (Cuadro 14), un incremento de los asalariados en los cuatro países. Bolivia y Venezuela son los países que tienen mayor porcentaje de ocupados por cuenta propia y a su vez en Bolivia registra el mayor porcentaje de ocupados entre familiares no remunerados.<sup>14</sup>

### Cuadro 14. Estructura de la población ocupada total, por categoría ocupacional

País	Empleadores		Asalariados		Cuenta Propia		Servicio Doméstico		Familiares no Remunerados	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Argentina	4,6	4,0	66,4	70,6	22,1	18,5	5,7	6,4	1,2	0,5
Bolivia	2,1	5,8	30,4	37,4	44,7	36,5	2,7	2,0	20,1	18,2
Uruguay	3,7	4,8	63,8	68,5	21,8	21,3	9,0	4,3	1,6	1,1
Venezuela	5,1	3,5	54,5	57,7	36,6	36,6	2,1	1,5	1,7	1,1

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

La implementación del modelo neoliberal en los años '90 tuvo entre sus consecuencias más visibles el incremento

14 Estos trabajadores son los que se desempeñan en una unidad económica, pero no perciben ingresos por las tareas que realizan. Entre las mujeres el 31,0% está en esta condición, mientras que entre los hombres el porcentaje se ubica en 8,4%, se concentra en el ámbito rural: entre los trabajadores no remunerados el 72% se desempeña en el medio rural y el 23% son indígenas. Panorama social de América Latina CEPAL, 2014.

de la población desocupada y, por consiguiente, una desmejora del comportamiento de la tasa de desocupación entre los años 2001 y 2011. Se observa, en primer lugar, que en Bolivia el comportamiento de este indicador ha sido distinto al de los otros tres países en cuanto a los valores alcanzados.<sup>15</sup> En segundo lugar, se observa un marcado descenso de la tasa de desocupación.

Si se toman los valores de los años extremos (Cuadro 15), en los cuatro países se verifica un descenso. Argentina ha sido el país en el que se registró la tasa más alta de desempleo en el año 2001 (21 puntos) y también ha sido el país en el que ha descendido en mayor medida, en términos porcentuales: en el 2011 dicha tasa registró un valor de 7,3 puntos lo que representa una diferencia de 13,7 punto que, en términos porcentuales, significa una diferencia del 65%. En segundo lugar, se ubica Uruguay que baja su tasa de desempleo en un 55%. Luego Bolivia, que la reduce en un 49%. Y, en último lugar, Venezuela que en el período de referencia reduce su tasa de desocupación en un 30%.

**Cuadro 15. Tasa de desocupación, período 2001-2011**

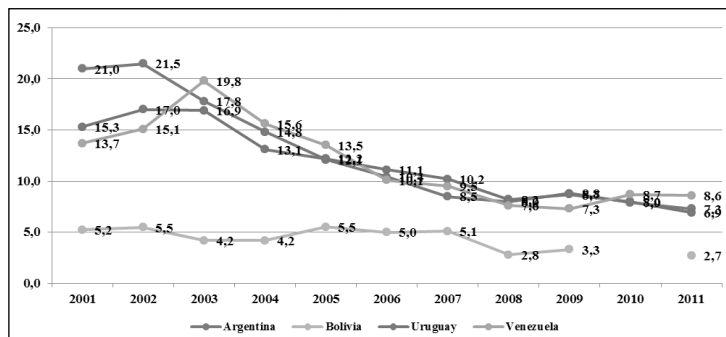
País	2001	2011	Diferencia	Diferencia porcentual
Argentina	21,0	7,3	13,7	65% (-)
Bolivia	5,2	2,7	2,54	49% (-)
Uruguay	15,5	6,9	8,6	55% (-)
Venezuela	12,2	8,6	3,6	30% (-)

Al observar la evolución de la tasa de desempleo a lo largo del período 2001-2011, se destaca la baja tasa de

<sup>15</sup> Si bien en el área urbana se observan tasas de desempleo superiores, las mismas no alcanzan la dimensión de lo registrado en los otros tres países.

desempleo de Bolivia a lo largo de todo el período. En el resto de los países se observa un descenso sostenido y constante entre 2002 y 2006 y, a partir de ese año, un descenso menos pronunciado y el estancamiento de la tasa de desempleo, en Venezuela con una leve tendencia al alza.

**Gráfico 4. Tasa de desocupación, años 2001 a 2011**



Fuente: Argentina EPH/Indec 2º trimestre. Bolivia INE Encuestas de mejoramiento de condiciones de vida (mecovi 1999-2002), Encuesta continua de hogares 2003-2004, Encuesta de hogares 2005-2013. Uruguay INE. Venezuela INE Encuesta de Hogares por Muestreo, segundo trimestre.

Para el año 2013 las tasas de desocupación en los cuatro países eran más altas entre las mujeres que entre los hombres y, en cuanto a la tasa de desocupación según la cantidad de años de estudios, se observan diferencias en Argentina: la tasa más alta de desocupación se registra entre quienes tienen menor cantidad de años de estudio (9,4) y la tasa más baja entre quienes tienen mayor cantidad de años de estudio, 13 y más años (5,4).

El caso contrario es Bolivia, en este país la tasa más alta de desocupación se ubica entre quienes tienen más años de estudio (4,4) y la más baja entre quienes tienen menor cantidad de años de estudio (1,9).

En Uruguay la tasa más baja se ubica, al igual que en Argentina, entre los que tienen 13 o más años de estudio (4,3) pero la más alta se encuentra entre los que tienen entre 6 y 9 años de estudio.

Por último, en Venezuela la tasa más baja de desocupación se encuentra entre los que tienen entre 6 y 9 años de estudio (6,4) y la más alta entre los que tienen entre 10 y 12 años de estudio (8,4).

**Cuadro 16. Tasa de desocupación abierto urbano según sexo y años de estudios, año 2013**

País	Sexo	Años de estudio				
		total	0-5	6-9	10-12	13 y más
Argentina	Ambos sexos	7,2	9,4	7,2	8,6	5,4
	Varones	6,1	9,0	6,7	6,7	4,1
	Mujeres	8,8	10,1	8,3	11,6	5,5
Bolivia	Ambos sexos	3,6	1,9	3,4	3,5	4,4
	Varones	2,9	1,4	2,6	2,9	3,8
	Mujeres	4,5	2,3	4,5	5,5	5,3
Uruguay	Ambos sexos	6,7	6,2	8,0	7,2	4,3
	Varones	5,2	4,1	6,1	5,1	3,9
	Mujeres	8,4	10,3	11,0	9,5	4,6
Venezuela	Ambos sexos	7,5	6,6	6,4	8,4	8,0
	Varones	6,6	6,0	6,2	7,4	6,5
	Mujeres	8,7	8,1	6,8	10,1	9,1

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

Por último, con relación a la edad, en los cuatro países se observan tasas de desempleo más altas entre los jóvenes, ya que duplica y más la tasa de desocupación del total de la población (Cuadro 17).

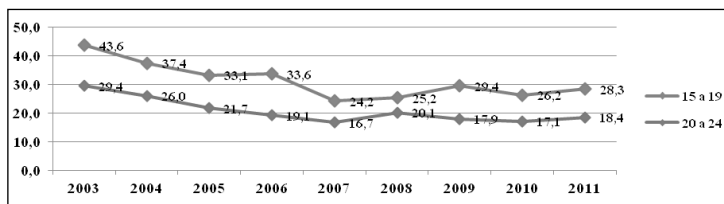
**Cuadro 17. Tasa de desocupación según grupo de edad, año 2012**

País	15 y más años	15 a 24
Argentina	7,2	18,3
Bolivia	3,6	8,5
Uruguay	6,3	18,2
Venezuela	7,4	16,2

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

No obstante esto, debe señalarse que a lo largo del período bajo análisis se registró, al igual que con la tasa de desocupación total, un marcado descenso de la misma entre la población más joven. A continuación, se presentan los datos para Argentina, Uruguay y Venezuela.<sup>16</sup>

**Gráfico 5. Argentina. Tasa de desocupación en jóvenes por grupo de edad, 2003-2011**



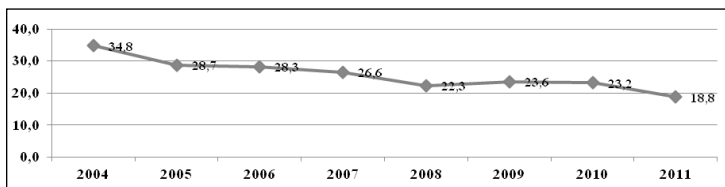
Fuente: Fuente EPH-Indec, Tercer trimestre.

En Argentina la desocupación entre los más jóvenes es aún mayor. Entre los adolescentes el descenso entre 2003 y 2011 fue de 15,3 puntos, lo que significa que la tasa descendió un 35%. En el grupo de los que tienen entre 20 y 24 años la tasa pasó de 29,4 a 18, la diferencia fue de 9 puntos. Lo

16 No se presentan datos de Bolivia porque al momento de realización de este informe no se contaba con esa información.

que significa que con relación a 2003 bajó 37,4%. Nótese que el descenso, si bien ha sido significativo, ha sido inferior al descenso que registró la tasa de desocupación para el total de la población que fue de 57,8 entre 2003 y 2011.

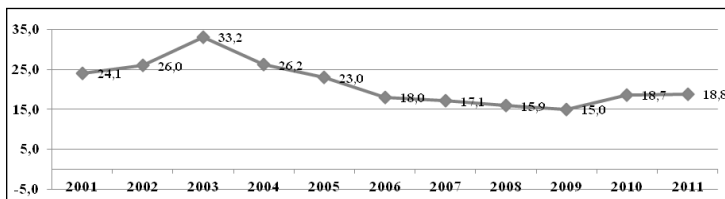
**Gráfico 6. Uruguay. Tasa de desocupación en menores de 25 años, 2004-2011**



Fuente: Fuente INE, Encuesta de Hogares, Departamentos de más de 5.000 habitantes.

En Uruguay la tasa de desocupación para la población menor de 25 años fue de 34,8 en el 2004 y de 18,8 en el 2011, se registra un descenso de 16 puntos. En términos porcentuales, la tasa de 2011 es un 45,8% menor a la registrada en 2004 y la tasa de desocupación para la población total descendió un 47,3%.

**Gráfico 7. Venezuela. Tasa de desocupación en jóvenes de 15 a 24 años, 2001-2011**



Fuente: Fuente INE, Encuesta de Hogares, Departamentos de más de 5.000 habitantes.

En Venezuela la tasa de desocupación de la población de 15 a 24 años fue de 24,1 en el 2001 y de 18,8 en el 2011, se

registra un descenso de 5,3 puntos. En términos porcentuales, la tasa de 2011 es un 21,9% menor a la registrada en el 2001 y la tasa de desocupación para el total de la población descendió un 30%.

La tasa de desocupación de los jóvenes bajó a la largo del período acompañando la tendencia registrada por la tasa de desocupación del total de la población, aunque en menor medida. Entre los más jóvenes (menores de 19 años) esto puede estar asociado a una mayor permanencia por parte de los jóvenes en el sistema educativo.

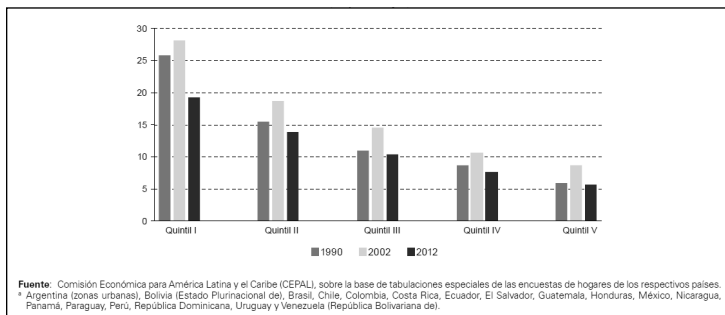
Sin embargo, y considerando que la inserción laboral de los jóvenes constituye el otro pilar de la inclusión social, las tasa de desocupación entre los jóvenes siguen siendo elevadas en los cuatro países, las mismas dan cuenta de las dificultades que tienen los jóvenes de acceder a un empleo, o a su primer empleo, y, no solo son mayores las tasas de desocupación sino que las condiciones laborales de los jóvenes son más precarias, acceden a empleos con salarios más bajos que los adultos y de mayor precariedad.

La edad, el género y las condiciones socioeconómicas de los jóvenes dan cuenta de la desigualdad en el acceso al empleo en América Latina. Si se considera la tasa de desocupación de los jóvenes según el quintil de ingresos per cápita en el que se ubican, se observa que en los estratos de menores ingresos se presentan las mayores tasas de desocupación (Gráfico 8).

En el año 2012 la población de entre 15 y 29 años de hogares del primer quintil sufría una tasa de desempleo casi cuatro veces mayor que la del quintil más rico. Este patrón no se ha modificado significativamente en las dos últimas décadas (Gráfico 8).



**Gráfico 8. Tasas de desempleo de personas activas de 15 a 29 años, según quintiles de ingreso per cápita, años seleccionados**



Por último, hay un grupo de jóvenes que no estudia y que tampoco trabaja, 22% en América Latina. Al analizar en los cuatro países la distribución porcentual de estos jóvenes según quintil de ingresos (Cuadro 18) se observa que el mayor porcentaje de este grupo de jóvenes se concentra en los dos primeros quintiles de ingresos, excepto en el caso de Bolivia donde el mayor porcentaje se concentra en el quintil III.

**Cuadro 18. Jóvenes de 15 a 29 años en situación de inactividad por motivos no especificados, según quintiles de ingreso per cápita, alrededor de 2012**

País	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Argentina	37,0	27,0	18,0	11,0	6,0
Bolivia	19,0	16,0	33,0	17,0	15,0
Uruguay	47,0	25,0	14,0	8,0	5,0
Venezuela	31,0	25,0	22,0	15,0	7,0

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2014.

## Condiciones materiales de vida

Para analizar las condiciones materiales de vida de la población se consideran dos indicadores, el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que es un método de medición directo que nos permite identificar y evaluar si un hogar cuenta o no con determinados servicios esenciales que le permitirán satisfacer sus necesidades. Este indicador permite describir la pobreza estructural ya que las variables que lo conforman varían lentamente a lo largo del tiempo.

El otro indicador a analizar es el de pobreza por ingresos, esto es población que no accede a una canasta básica de alimentos y servicios.

### *Necesidades Básicas Insatisfechas*

La descripción de las condiciones de vida de la población está asociada a las características de los hogares: la composición de los mismos, la relación entre habitantes del hogar y habitaciones, los ingresos, régimen de tenencia, material predominante, el nivel de instrucción del jefe de hogar, la disponibilidad de servicios de agua potable, gas natural, red cloacal, etc.

Es interesante observar que en los cuatro países los hogares y/o la población con necesidades básicas insatisfechas han descendido pero también es interesante observar las diferencias en la definición de las necesidades básicas insatisfechas que tiene cada uno de los cuatro países.

En Argentina, para indicar que en un hogar se registran necesidades básicas insatisfechas se debe presentar, al menos una de las siguientes situaciones de privación:<sup>17</sup>

---

17 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B n° 2, Tomo 1. Ver Capítulo 12.

- » NBI 1: Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales). Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho.
- » NBI 2: Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- » NBI 3: Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Operacionalmente, se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto.
- » NBI 4: Asistencia escolar: hogares que tuvieran al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
- » NBI 5: Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tuvieran 4 o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe que no haya completado el tercer grado de escolaridad primaria.

Entre el censo del año 2001 y el del 2010 se evidencia una disminución importante en el porcentaje de hogares y de población con NBI. Mientras que en el censo de 2001 el 14,3% de los hogares presentaba necesidades básicas insatisfechas, en el del 2010 se encontraban en esa condición el 9,1%.<sup>18</sup>

En cuanto a la población se observa que en el 2001 el 17,7% de la población vivía con NBI, mientras que en el 2010 ese porcentaje se reduce a 12,5%.

En Bolivia, para indicar que en un hogar se registran necesidades básicas insatisfechas se debe presentar, al menos una de las siguientes situaciones de privación:<sup>19</sup>

---

18 Cabe destacar que por primera vez desde que se elaboran este tipo de mediciones (Censo de 1980) el indicador se ubica en un porcentaje inferior a dos dígitos, ver Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B n° 2, Tomo 1. Ver Capítulo 12.

19 Cálculo del Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. En Bolivia 1992 y 200. <http://www.ine.gob.bo/indice/metodologias.aspx>

- » El componente de Vivienda estudia los materiales de construcción, cuya función es aislar al hogar del medio natural, brindando protección de factores externos como animales e insectos transmisores de enfermedades, así como de la intemperie. Por otra parte, estudia los espacios de la vivienda que deben aislar al hogar del medio social, dando privacidad y comodidad para realizar actividades biológicas y sociales.
- » El grupo de Insumos y Servicios Básicos, estudia el saneamiento básico y los insumos energéticos con los que cuenta el hogar. El saneamiento básico considera la necesidad de agua de buena calidad para la alimentación e higiene, así como la disponibilidad de un servicio sanitario que permita privacidad, salubridad e higiene. Por su parte, el estudio de insumos energéticos analiza los combustibles que se utilizan para cocinar y la disponibilidad de energía eléctrica.
- » La Educación es el componente que relaciona la necesidad de socialización de los individuos, además de mejorar sus oportunidades de incorporación en la vida productiva y laboral. Para ello, considera los años de escolarización de las personas en relación con su edad, la asistencia para aquellos en edad escolar, y la condición de alfabetización para todos los mayores de diez años.
- » La Salud está relacionada con las capacidades de las personas, ya que gozar de buena salud permite el desenvolvimiento adecuado dentro del medio social. En la medición se considera si la atención de la salud es adecuada, es decir, a cargo de personal calificado.

Entre el censo del año 2001 y el del 2012 se evidencia una disminución del porcentaje de hogares con NBI, del 58,6% según el censo de 2001 al 44,9% en el del 2012.<sup>20</sup>

---

20 Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia <http://www.ine.gov.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30602>

En el caso de Uruguay<sup>21</sup> el indicador se construye a partir de las siguientes dimensiones de análisis:

- » Vivienda decorosa: un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha en vivienda si presenta una carencia crítica en al menos uno de los siguientes indicadores:
- » Materialidad: El indicador considera carencias críticas en los materiales de la vivienda (techo, paredes y pisos).
- » Espacio habitable: el indicador permite identificar carencias críticas en el espacio relativo disponible para cada miembro del hogar dentro de la vivienda.
- » Espacio apropiado para cocinar: El indicador considera otra carencia crítica asociada al espacio disponible, pero esta vez vinculado a una actividad particular (cocinar), así como a la calidad de ese espacio (que la cocina cuente con pileta y canilla).
- » Abastecimiento de agua potable: En este caso se construye un indicador que considera tanto el origen del agua como las características de llegada de ella a la vivienda.
- » Servicio higiénico: Se utiliza un único indicador que combina la disponibilidad de baño, las características de su uso, así como la evacuación del servicio sanitario.
- » Energía eléctrica: Se considera que un hogar particular tiene una necesidad básica insatisfecha si no accede a energía eléctrica en la vivienda donde habita.
- » Artefactos básicos de confort: El indicador identifica una carencia crítica vinculada a la tenencia de tres bienes. Un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha en el acceso a artefactos básicos de confort si no cuenta con: a) ninguna fuente de energía para calefaccionar am-

---

21 En el Censo de 2011 Uruguay aplica una nueva definición de Necesidades Básicas Insatisfechas. Se orienta a identificar la falta de acceso a bienes y servicios (o problemas críticos en cuanto a la calidad de aquellos) cuya disposición constituye una condición para el ejercicio de derechos sociales.

bientes o b) refrigerador o *freezer* o c) calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo de agua.

- » Educación: Se considera que un hogar particular tiene una necesidad básica insatisfecha si al menos uno de sus integrantes es niño, niña o adolescente (entre 4 y 17 años cumplidos al 30 de abril de 2010) y no asiste a ningún centro educativo, siempre que no haya finalizado la educación secundaria superior.

Al analizar los resultados del censo 2011 se obtuvo que el 30,3% de los hogares tenía al menos una necesidad básica insatisfecha, mientras que en el año 1996 el porcentaje de hogares en esa situación se ubicaba en el 38,7%.<sup>22</sup>

En el caso de Venezuela el indicador de necesidades básicas insatisfechas está asociado a cinco variables:

- » V1: Inasistencia escolar: esta variable solo considera a los hogares con niños entre 7 y 12 años, hogares con niños (7 a 12 años) y donde al menos un niño no asistía a la escuela al momento del censo.
- » V2: Hacinamiento: hogares que presentan más de tres personas por cuarto para dormir.
- » V3: Vivienda inadecuada: Hogares que habitan en ranchos, casas de vecindad, *trailer* o remolque, embarcaciones, carpas, cueva, etc.
- » V4: Carencia de servicios básicos: Hogares que presentan inaccesibilidad al agua potable o a los servicios de eliminación de excreta.
- » V5: Alta dependencia económica: Hogares con jefes cuya escolaridad es menor a tres años o tres grados de educa-

---

22 Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, Fascículo 1 Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay a partir del Censo de 2011, Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2013. [http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas\\_Sociodemografico/Atlas\\_fasciculo\\_1\\_NBI\\_versionrevisada.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasciculo_1_NBI_versionrevisada.pdf)

ción formal y donde el número de personas por cada ocupado es mayor a tres. Se consideraron los ocupados de 15 años y más.

La información publicada da cuenta de la evolución de cada una de estas variables y no del indicador general, lo que puede observarse es que si se comparan los datos del censo del 2001 con los del 2011 se observa un descenso para cada una de estas variables, con lo cual se estima que el porcentaje de hogares y/o personas con NBI ha descendido a lo largo del período.

**Cuadro 19. Hogares pobres por tipo de necesidad básica insatisfecha en Venezuela, censo 2001 y censo 2010**

Censo	Con niños que no asisten a la escuela	%	Hacinamiento crítico	%	Viviendas inadecuadas	%	Viviendas sin servicios básicos	%	Alta dependencia económica	%
2001	113.740	2,2	792.615	15,1	493.383	9,4	775.687	14,8	409.320	7,8
2010	114.085	1,6	719.888	10,4	619.524	9,0	632.892	9,1	304.881	4,4

Fuente de datos: INE Venezuela, Censo 2001 y Censo 2010.

### ***Pobreza por Ingresos***

Este indicador es mucho más sensible a la coyuntura, indica si una persona u hogar es pobre en función de sus ingresos, nada nos dice respecto de si dicha pobreza es estructural o no. Si bien, generalmente coinciden, en los años '90, en Argentina este indicador permitió visualizar el proceso de empobrecimiento de sectores medios urbanos, los cuales medidos por NBI nunca entraban dentro de los sectores pobres o con carencias estructurales y que, sin embargo, se encontraban seriamente afectados en su

capacidad de consumo por el deterioro creciente de sus ingresos, lo que dio lugar a la pauperización de la clase media.

La medición de la pobreza por ingresos “por la línea de pobreza”, es un método indirecto que se aplica comparando los totales de ingresos declarados por todos los miembros del hogar con los ingresos establecidos o estimados como umbrales.

En los cuatro países se observa una graduación hacia el interior de este grupo: “pobres” y “pobres extremos o indigente”, el primer grupo estaría comprendido por quienes superan el valor de la Canasta Básica Alimentaria, pero cuyos ingresos no alcanza para cubrir el valor teórico de la Canasta Básica Total; el otro grupo, el de los pobres extremos o indigentes, queda comprendido entre quienes no cuentan con ingresos para cubrir la primera de las canastas.

A partir de estos valores se construye:

- » Línea de pobreza: es el valor monetario de una Canasta Básica Total de bienes y servicios capaz de satisfacer un conjunto necesidades alimentarias y no alimentarias (vestimenta, transporte, etc.) consideradas esenciales. Se considera pobres a los hogares cuyos ingresos no alcanzan dicha línea o valor.
- » Línea de indigencia: es el valor monetario de una Canasta Básica de Alimentos, de costo mínimo, capaz de satisfacer un umbral elemental de necesidades energéticas y proteicas. Se considera indigentes a los hogares cuyos ingresos no alcanzan dicha línea o valor.

En los cuatro países se observa una evolución favorables con relación a estos dos indicadores, al ser indicadores sensibles a la disponibilidad de ingresos monetarios por parte de la población era de esperar que en un contexto de



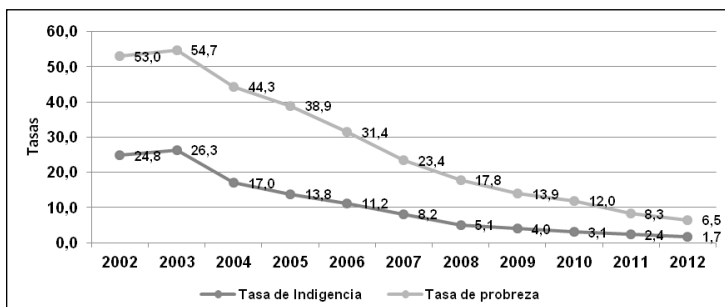
mejora del empleo los porcentajes de población pobre o extremadamente pobre o indigente mejoraran.<sup>23</sup>

Los datos se presentan por separado para cada uno de los países ya que no todos relevan la información del mismo modo.

En Argentina, tal como se observa en el Gráfico 9, a partir de 2004 los datos dan cuenta de un marcado descenso en los valores de ambos indicadores.

En el año 2012, el 6,5% de las personas tenían ingresos monetarios por debajo de la línea de pobreza el 1,7% de las personas eran indigentes. Hacia el final del período bajo análisis la Argentina será el país con menor incidencia de la pobreza.

**Gráfico 9. Tasas de pobreza e indigencia en Argentina, datos de población, período 2002-2012**



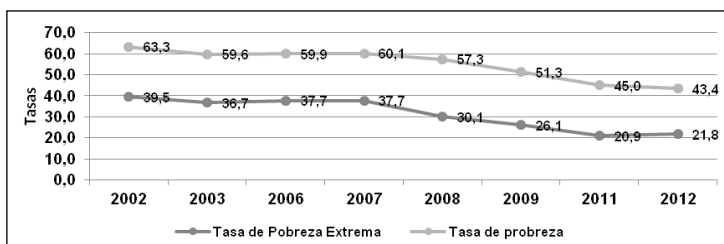
Fuente: Fuente INDEC, Encuesta Permanente de Hogares

En *Bolivia* (Gráfico 10) se observa también un descenso en los valores de ambas tasas, en el año 2002 el 63,3% de

23 Las variaciones de las tasas de pobreza pueden ser analizadas en función de la contribución de dos elementos: el crecimiento del ingreso medio de las personas (efecto crecimiento) y los cambios en la forma en que se distribuye este ingreso (efecto distribución).

la población era pobre y el 39,5% se encontraba en la extrema pobreza; ara el año 2012 observamos que el 43,4% de la población es pobre y 21,8% pobre extremo: el descenso es de 20 puntos para el primer indicador y de 19 para el segundo.

**Gráfico 10. Tasas de pobreza y de pobreza extrema en Bolivia, datos de población, período 2002-2012**

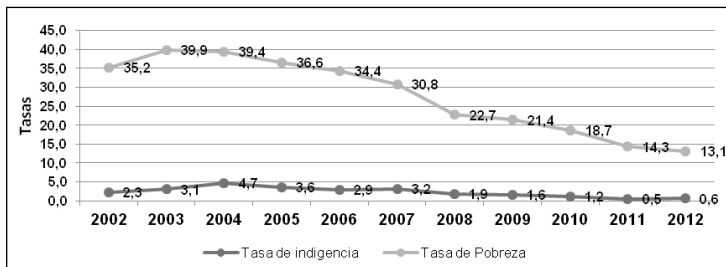


Fuente: INE, Encuesta de Mejoramiento de condiciones de Vida (2002) y Encuesta de Hogares (2005-2012). No se calcularon estos indicadores para la Encuesta Continua de Hogares 2004-2005 y en el año 2010 la encuesta no se realizó.

En Uruguay (Gráfico 11) es el país en el que la indigencia tiene menos incidencia. Al igual que en el caso de Argentina, el descenso comienza a partir del año 2004, luego en el año 2007 se observa un fuerte descenso con relación al año precedente.

El período se inicia con el 35,2% de la población bajo la línea de pobreza y el 2,3 bajo la línea de indigencia y, en el año 2012, el 13,1% se encontraba bajo la línea de pobreza y el 0,6% bajo la línea de indigencia.

**Gráfico 11. Tasas de pobreza e indigencia en Uruguay, datos de población, período 2002-2012**



Fuente: INE, División de Estadísticas Sociodemográficas, Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso Año 2012. Se tomó el dato de localidades con más de 5.000 habitantes ya que se encontraba disponible información para el total del período, mientras que los datos para el total del país estaban disponibles a partir del año 2006.

En Venezuela(Gráfico 12), los años 2003 y 2004 son los que presentan las tasas más elevadas de pobreza e indigencia, entre los años 2005 y 2007 se registran descensos marcados en ambos indicadores y, a partir de 2007, los valores se estancan en torno al 33%, en el caso de la tasa de población en condiciones de pobreza, y en el 9,2% para la tasa de población en condiciones de extrema pobreza.

**Gráfico 12. Tasas de pobreza y pobreza extrema en Venezuela, datos de población, período 2002-012**



Fuente: INE, Encuesta de Hogares por Muestreo, Primer Semestre.

La mejora en la condición del empleo de la población de estos países ha sido, seguramente, un factor clave para el descenso del porcentaje de personas en condición de pobreza e indigencia. Asimismo, y tal como puede leerse en los informes por país a lo largo de estos años, se han generado distintos programas de transferencia de ingresos a los sectores más vulnerables que también han incidido, aunque en menor medida que el empleo y más precisamente entre la población indigentes, en la mejora de los ingresos de los hogares y por tanto de las personas que en ellos habitan.

El otro elemento que ha incidido, tal como veremos a continuación, en la disminución de la pobreza, son los cambios en la distribución del ingreso. En cuanto al ingreso global, el mismo ha mejorado en términos generales. Estas mejoras no han sido obra de una reasignación eficiente del mercado sino que se ha sustentado en la mejores condiciones laborales (más y mejor trabajo), mayor número de aportantes al sistema previsional y reorientación del gasto social, y reasignación de recursos por parte de los gobiernos.

Por último, cabe destacar que la característica de la pobreza en América Latina es que incide con mayor intensidad entre los grupos de población más jóvenes,<sup>24</sup> en un informe de la CEPAL<sup>25</sup> presenta la relación entre la tasa de pobreza de los adolescentes y jóvenes y la de los adultos mayores de 55 (que es el grupo de población con menor incidencia de la pobreza de la región, y esto “permite observar que la tasa de pobreza de los menores de 15 años equivale a 2,8 veces la registrada en el grupo de mayor edad, en tanto que la tasa del grupo de jóvenes de entre 15 y 24 años equivale a 1,9 veces la de los mayores de 55 años”.<sup>26</sup>

---

24 Ver *Panorama Social de América Latina 2014*, página 71.

25 *Ibíd.*

26 *Ibíd.*

Según el mismo informe, en Uruguay la pobreza de los menores de 15 años es 8 veces mayor a la de los mayores; en Argentina es de 5,1; en Venezuela de 2,5 y en Bolivia de 1,8.

También se observan diferencias en la incidencia de la pobreza según el género, esto se evidencia particularmente en el tramo etario de 25 a 49 años de edad que comprende a las personas adultas con mayor participación en el mercado laboral. En este grupo la tasa de pobreza de las mujeres es 1,2 veces mayor que la de los hombres.

Según el nivel educativo se observa que quienes tienen estudios secundarios avanzados o con estudios terciarios exhiben tasas de pobreza que son un 26% y un 74% inferiores a las que se observan para el total de la población. Mientras que quienes tienen hasta tres años de educación (primaria incompleta) exhibe tasas de pobreza que son hasta un 66% superiores a las que se observan para el total de la población.<sup>27</sup> Por último, según la condición de actividad, en comparación con la población total, la tasa de pobreza de los desocupados es un 90% superior y entre los trabajadores por cuenta propia un 18%.<sup>28</sup>

### ***Distribución del ingreso***

Los ingresos de los hogares provienen básicamente de tres fuentes: el trabajo (formal o informal); transferencias que el Estado realiza a través de mecanismos de la seguridad social (jubilaciones,<sup>29</sup> pensiones, planes sociales) y rentas.

Según datos publicados por la CEPAL<sup>30</sup> (Cuadro 20) la distribución del ingreso por decil mejoró en los cuatro países, descendió el porcentaje de concentración del

---

27 *Ibíd.*

28 *Ibíd.*

29 *Ibíd.*

30 Ver Anuario Estadístico 2014.

ingreso del decil 10 y se incrementó el de los deciles más bajos. Igualmente, la tendencia en los cuatro países es que la distribución ha mejorado más significativamente en los deciles intermedios.

**Cuadro 20. Distribución del ingreso según quintil de ingresos, años seleccionados**

País	Año	Quintil 1 (+pobre)		Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (+rico)	
		decil 1	decil 2				decil 9	decil 10
Argentina*	2000	1,0	2,2	7,4	11,6	19,2	16,0	42,8
	2012	1,4	2,8	8,8	13,6	21,2	16,0	36,2
Bolivia	2000	0,2	1,0	5,0	9,4	16,6	15,6	52,0
	2011	1,0	2,4	8,8	14,2	22,6	17,2	34,0
Uruguay**	2000	1,8	3,0	9,2	14,2	21,6	16,4	33,8
	2013	2,4	3,8	11,0	15,6	22,4	16,0	28,8
Venezuela	2000	1,2	2,8	8,8	14,0	22,0	17,0	34,4
	2013	1,6	3,4	10,4	15,4	22,8	16,2	29,8

Fuente: Anuario de América Latina y el Caribe 2014, CEPAL.

\* Argentina: total urbano.

\*\* Uruguay: total urbano.

Como consecuencia se observa también una disminución en el valor del coeficiente de Gini aplicado a la brecha entre los ingresos más altos y más bajos.

País	Año	Índice de Gini
Argentina*	2000	0,544
	2012	0,475
Bolivia	2000	0,639
	2011	0,553
Uruguay**	2000	0,447
	2013	0,383
Venezuela	2000	0,468
	2013	0,407

Fuente: Anuario de América Latina y el Caribe 2014, CEPAL

\* Argentina: total urbano.

\*\* Uruguay: total urbano.

El análisis de la información estadística es un recurso que nos permite dar cuenta de los cambios ocurridos en términos sociales en los cuatro países, en cada uno de los indicadores seleccionados se observan mejoras. En términos de los indicadores de desarrollo humano, se puede afirmar que los cuatro países han avanzado, mejorado, en su calidad de vida. En términos de grupo poblacionales, se puede afirmar también que los cambios acontecidos han ampliado el campo de oportunidades de las clases sociales bajas.

El proceso de cambio está asociado a un período de redistribución del ingreso y de reasignación de cursos, esto ha sido producto de decisiones políticas cristalizadas en leyes y políticas públicas, se ha dado un proceso de ampliación de derechos. Este proceso ha generado fuertes tensiones políticas y consideramos que no es un dato menor el que nos muestra el Cuadro 20 de este capítulo en el que se observa, en términos porcentuales, un descenso de la concentración del ingreso del decil 10 y un incremento más significativo en los deciles intermedios y menos pronunciado en los primeros deciles.

En términos generales, se observa un incremento de la población de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que asisten a un establecimiento educativo. Sin embargo, sigue siendo marcada la deserción en el nivel medio. Por lo observado, este es un indicador que da cuenta de desigualdades persistentes, ya que los mayores niveles de deserción se verifican entre los adolescentes de menores recursos. Como señalamos, el desarrollo de capacidades a través del sistema formal de educación constituye uno de los principales ejes, aunque no el único, de inclusión social para los y las jóvenes. Pero además, la educación es una de las principales herramientas para romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión.

En los cuatro países la tasa de desempleo entre los jóvenes duplica a la registrada para la población adulta jóvenes y, nuevamente, si se considera la tasa de desocupación de los jóvenes según el quintil de ingresos per cápita en el que se ubican, se observa que en los estratos de menores ingresos se presentan las mayores tasas de desocupación (Gráfico 8).

En el año 2012 la población de entre 15 y 29 años de hogares del primer quintil sufría una tasa de desempleo casi cuatro veces mayor que la del quintil más rico. Este patrón no se ha modificado significativamente en las dos últimas décadas (Gráfico 8).

Los niveles de pobreza y de indigencia sufrieron un descenso significativo. El acceso al empleo, principalmente, y a distintos sistemas o mecanismos de subsidio posibilitó que los sectores más pobres y más afectados por la pobreza pudieran incrementar sus ingresos y acceder de esta manera a una mayor cantidad de bienes y servicios. Persisten situaciones de pobreza estructural que sería interesante poder analizar con mayor profundidad a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas, para poder dar cuenta, no solo si las personas u hogares tienen al menos una necesidad



básica insatisfecha, sino cuál es la incidencia de cada una, cuáles persisten en el tiempo. Seguramente, el acceso a la vivienda, la condiciones de las viviendas, la infraestructura de las mismas y de los barrios en los que estas se encuentran emplazadas, el nivel de estudios del jefe de hogar, la composición del hogar, el grado de dependencia potencial, son factores que dan cuenta de las condiciones materiales de vida de la población y tienen una fuerte incidencia en las oportunidades a las que pueden acceder o no los sujetos.



**Argentina**

---



## **Primera parte**

---



# Introducción

*Mirtha Lischetti*

Siguiendo los lineamientos planteados en el Proyecto inicial, nos propusimos mostrar a través de los datos estadísticos y, a través del análisis de los acontecimientos económicos, políticos y socioculturales que se fueron produciendo en la década del inicio del siglo XXI, los procesos, no solo de crecimiento económico de nuestro país, a partir de la debacle neoliberal, sino que también quisimos mostrar cómo ese crecimiento se hacía con inclusión social. Conjuntamente, a partir de las luchas de las poblaciones en pos de sus derechos y de las políticas del Gobierno Nacional que se acompañaban con esas luchas, se ponían en conjunción y lograban números y situaciones sociales que marcaron doce años de bienestar e inclusión poblacional. Realidad política-social que se vio expresada en las reelecciones hasta por tres veces del mismo proyecto político.

Al realizar la historización, tuvimos en cuenta los hechos, los acontecimientos tanto internos como externos, que convergen para configurar los distintos momentos de la década: el impacto de la política neoliberal, la morigeración de la misma a partir de la presencia de un Estado activo,

tratando de mediar entre el capital y el trabajo, los primeros atisbos del resurgimiento de la ofensiva conservadora neoliberal, que podemos decir que comienza con la crisis internacional que estalla en el 2008 y que continúa. Nos interesa, fundamentalmente, destacar en todos estos procesos las prácticas sociopolíticas de las organizaciones de las poblaciones en el contexto de juego de fuerzas y de poder relativo que se van dando entre los distintos sectores de clase, y señalar cómo en cada momento se presenta el Estado en estos procesos, usando su poder relativo, distribuyendo riquezas de manera directa o indirecta y jugando su política con el objetivo de inclusión de poblaciones ante las nuevas situaciones que permite el crecimiento económico.

En el año 2013 cuando elaboramos el Proyecto, consideramos que nos enfrentábamos a un problema político regional de relevancia: el nuevo embate que se presentaba contra nuestra región desde los reposicionamientos de la derecha globalizada, que tendía a desplazar y a debilitar a los armados instituidos en la década pasada por las políticas implementadas en la mayoría de los países latinoamericanos. Panorama que ya nos presentaban algunos escritos de la época (La Alianza del Pacífico, reseñada críticamente por Alfredo Serrano Mansilla: “La débil Alianza Pacífico” y por Emir Sader: “La continuidad posneoliberal”, en Página 12, 20/09/2013).

Dentro del equipo argentino tomamos la decisión de dimensionar el análisis de la que llamamos *década ganada en los sistemas universitarios de la región* en dos partes, cada una de las que, a su vez, contienen cuatro capítulos: Primera Parte: 1-La presente Introducción; 2-Un análisis cuantitativo de los datos más significativos a nivel del desarrollo general del país en la escala de tiempo elegida (1990-2010), como así también de los datos más específicos, los referidos al Sistema Universitario Argentino, en los



cuales podamos apoyarnos y contrastar con los datos más cualitativos de legislaciones, Programa y Proyectos gubernamentales. 3-Analizamos también los movimientos de las organizaciones socio-políticas y su participación en la consecución de los logros alcanzados y decidimos periodizar y caracterizar en tres períodos el tiempo transcurrido en el que tuvieron lugar los procesos políticos, organizativos, legislativos y administrativos. Primer período: desde los años finales de los '90 hasta 2002 inclusive. *Período de crisis, polarización social, lucha defensiva y oportunidades de emancipación política*. Segundo período: *El gobierno de Néstor Kirchner. Análisis del Estado y sujeto popular, de la macroeconomía, de la coyuntura regional y de la reconstrucción de la subjetividad política 2003-2007: Institucionalización del conflicto, Nuevos movimientos, Lucha corporativa ofensiva*. Tercer período: 2008-2010... *Polarización social y reacción regresiva de las corporaciones*. 4-Bibliografía. Segunda Parte: 5-Los capítulos de la segunda parte son presentados por Ivanna Petz al comenzar a ser desarrollados.

Decíamos también, en 2013, que pensábamos que en la última década, las políticas de crecimiento económico se articularon con las políticas de inclusión social y que esto se había dado de manera muy especial en nuestra región latinoamericana, en momentos en que estallaba la crisis mundial de 2008 que, consideramos, marca un punto de inflexión en la historia reciente. A partir del cual, además de poder cambiar las hegemonías mundiales, son estos complejos procesos que se están desarrollando en este momento y que son de incierto desenlace. En momentos, también, en los que la derecha anunciaba programas de crecimiento con desarrollo, se nos hacía necesario discutir teórico-empíricamente la diferencia entre *inclusión social* y *desarrollo*. Consideramos que este trabajo que hemos elaborado entre los cuatro equipos latinoamericanos: Argentina

(Universidad de Buenos Aires), Bolivia (Universidad Mayor de San Andrés), Uruguay (Universidad de la República) y Venezuela (Universidad Bolivariana) se ha hecho cargo de demostrar esa diferencia entre *inclusión social* y *desarrollo*.

# Los datos estadísticos

*María Fernanda Hughes*

## Introducción

El objetivo general de este proyecto es el de caracterizar los procesos de crecimiento e inclusión social que tuvieron lugar en la última década en Bolivia, Venezuela, Uruguay y Argentina para ponerlos en relación con las innovaciones que se produjeron en las Universidades Nacionales y Públicas de cada país.

La descripción de estos procesos a través de una serie de indicadores socioeconómicos nos permite, de alguna manera, dimensionar los cambios acontecidos, así como también señalar aquéllos aspectos sobre los que aún es necesario profundizar para alcanzar mayores niveles de inclusión social.

Por otra parte, dicha descripción posibilita valorar el cambio en términos políticos. El proceso de crecimiento e inclusión social ha permitido un mejor desarrollo y ha sido consecuencia de decisiones políticas que reorientaron la política pública en pos de mejoras para la población en todos los niveles de la sociedad y, particularmente, entre sectores medios y bajos.

El gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) da lugar a un viraje socioeconómico y político luego de la experiencia neoliberal que abarcó los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) y el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001). El modelo neoliberal condujo a la sociedad argentina a una crisis política, económica y social sin precedentes y caracterizada por la recesión económica, altos índices de desocupación, pobreza e indigencia, *default* económico por cesación de pagos, desprestigio de la política, inestabilidad institucional.

Es importante entonces comprender los cambios en términos de cambio de modelo. A partir del año 2003 se observa un cambio estratégico respecto del rol del Estado y esto se observa en políticas que se orientan a una mayor regulación de la economía, lo que da lugar a un crecimiento constante del PBI, a un mayor gasto social, control de precios, la regulación de capitales y política monetaria, a la reapertura de paritarias, renegociación de la deuda externa sin la injerencia de los organismos de financiamiento internacional, la puesta en funcionamiento del Consejo del Salario, la implementación de la Asignación Universal por hijo y la Asignación por embarazo, la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria, la eliminación del régimen de capitalización para las jubilaciones y la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones que retorna al modelo de régimen solidario de aportes, incremento de la inversión en educación, recuperación del 51% de las acciones de YPF, etc.

En 2003 se inicia un proyecto de desarrollo con inclusión, en contraposición con el proyecto de crecimiento económico y exclusión del neoliberalismo de los '90. El proceso iniciado en 2003 se propone un país, una sociedad, más igualitario e inclusivo, cuyos ejes principales son la generación de empleo y una reasignación del gasto social en un contexto de crecimiento económico sostenido.

## Indicadores seleccionados

A continuación, presentamos los indicadores propuestos para el análisis. Las fuentes de datos utilizadas han sido los Censos Nacionales de Población, Viviendas y Hogares, años 2001 y 2010 y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), desde el año 2003 hasta el año 2012, realizados y publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Se seleccionaron los siguientes indicadores:

- » Población
- » Necesidades básicas insatisfechas (NBI)
- » Pobreza: Línea de pobreza y línea de indigencia
- » Condición de actividad: ocupación y desempleo
- » Distribución del ingreso: ingreso familiar e ingreso por ocupación
- » Educación: población alfabeta, asistencia a la escuela y máximo nivel de instrucción alcanzado

### *Datos de población*

El censo del año 2010 determinó que son 40.117.096 de personas las que habitan el territorio nacional, 3.856.966 más que en el año 2001. Entre uno y otro censo se ha registrado una variación intercensal del 10,6% y una tasa de crecimiento anual medio de 11.4 puntos.

El total de estos habitantes se distribuyen con desigual densidad en una superficie territorial de 3.745.997km<sup>2</sup>. Lo que arroja un total de 10,7 habitantes por kilómetro cuadrado.

Sin embargo, y a los fines de poder observar la distribución desigual, presentaremos para este indicador datos de jurisdicciones seleccionadas.

**Cuadro 1. Población total, superficie y densidad según provincias seleccionadas**

Jurisdicción	Superficie Total En km <sup>2</sup>	Población total	Densidad poblacional Habitantes/km <sup>2</sup>
Total del país	3.745.997	40.117.096	10,7
Ciudad de Buenos Aires	200	2.890.191	14.450,8
24 partidos del Gran Buenos Aires	3.680	9.916.715	2.694,8
Catamarca	102.602	367.828	3,6
Santa Cruz	243.943	273.964	1,1

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2010.

La distribución de la población por sexo no ha presentado variaciones entre los dos censos, el 51,3% de la población son mujeres y, en consecuencia, el índice de masculinidad se ha mantenido estable en 94,8 varones por cada 100 mujeres.

**Cuadro 2. Población total, según sexo**

Sexo	2001		2010	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Mujeres	18.601.058	51,3%	20.593.330	51,3%
Varones	17.659.072	48,7%	19.523.766	48,7%
Total	36.260.130	100,0%	40.117.096	100,0%

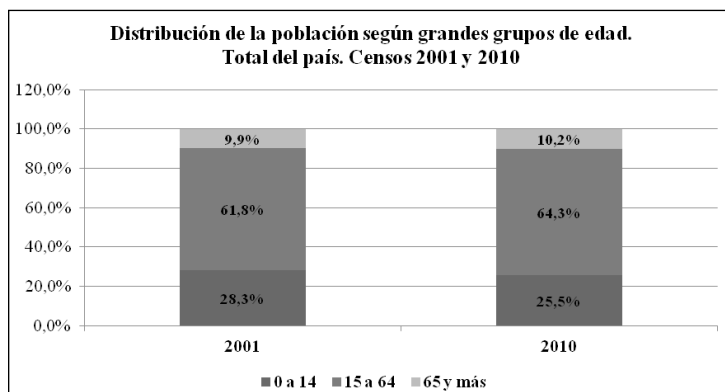
Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001 y 2010.

La estructura de población por edad da cuenta de una población envejecida, entre los censos de 2001 y 2010 se verifica esta tendencia incrementándose levemente el peso porcentual de la población de 65 y más años.

El porcentaje de población de 65 años y más es un indicador del proceso de envejecimiento poblacional.

Desde 1970 la Argentina alcanza una proporción del 7% de población de 65 años y más, nivel que es indicativo del envejecimiento progresivo de su población de acuerdo a parámetros internacionales. El proceso de envejecimiento avanza en forma constante durante las últimas décadas y esto se refleja en el Censo 2010 cuando el peso relativo de los adultos mayores alcanza el 10,2% de la población.<sup>1</sup>

**Gráfico 1**



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001 y 2010.

En cuanto a las migraciones desde otros países hacia la Argentina, no se registran variaciones con relación al país de nacimiento de la población migrante, en el año 2001 el 95,8% de la población había nacido en la Argentina y en el año 2010 el 95,5%.

<sup>1</sup> Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B n° 2, Tomo 1.

**Cuadro 3. Población total, según país de nacimiento**

País de nacimiento	2001		2010	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Argentina	34.728.190	95,8%	38.311.139	95,5%
Otro país	1.531.940	4,2%	1.805.957	4,5%
Total	36.260.130	100,0%	40.117.096	100,0%

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001 y 2010.

Según el censo del 2010, la mayor proporción de nacidos en el extranjero provienen de países limítrofes: Paraguay 30,5%; Bolivia 19,1%; Chile 10,6%, Uruguay 6,5% y Perú 8,7%.

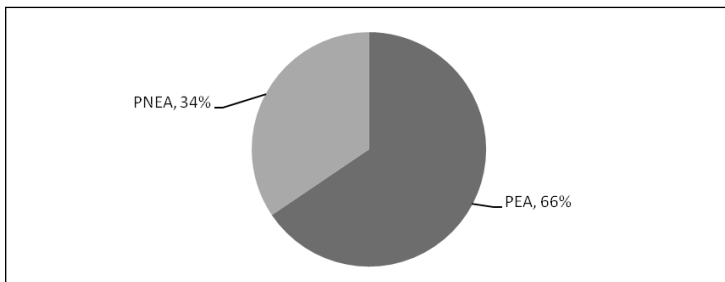
La distribución por sexo de aquellos que nacieron en otro país se mantuvo estable, el 54,0% de los nacidos en otro país son mujeres. Según la edad prevalecen los que tienen entre 15 y 64 años representando al 64,0% del total de los nacidos en otro país, el 26,3% tiene entre 0 y 14 años y el 9,7% restante tiene 65 y más años.

### ***Condición de actividad***

Según señalamos anteriormente la población total de la Argentina que habita en viviendas particulares registra poco más de 39 millones y medio de habitantes en el año 2010, de los cuales 30.224.329 personas componen la población de 14 años y más, 19.817.420 de estos son los que conforman la población económicamente activa (PEA) y, los 10.406.909 restantes, la población económicamente no activa (PNEA).



**Gráfico 2. Población de 14 y más años, según sea o no económicamente activa. Año 2010**

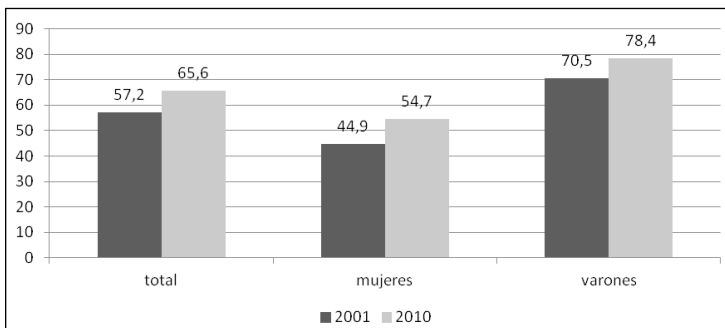


Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001 y 2010

## Población económicamente activa

Si se consideran los datos arrojados por los dos últimos censos, se observa que la tasa de actividad creció en 8,4% puntos porcentuales con respecto a la tasa de actividad de 2001. Entre las mujeres se incrementa en 10 puntos porcentuales y entre los varones en 8.

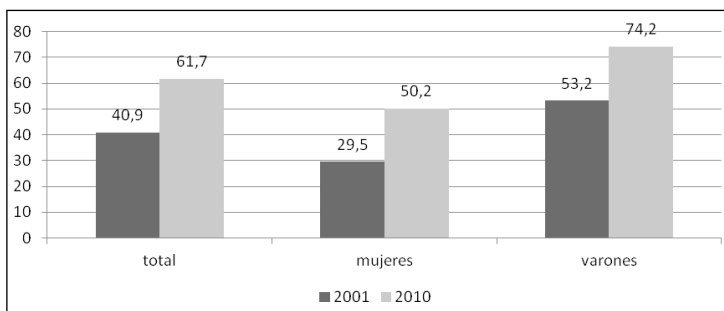
**Gráfico 3. Tasa de actividad en personas de 14 años y más por sexo. Años 2001 y 2010**



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001 y 2010.

Con relación a la tasa de ocupación se observa, en el año 2010, para el total del país una tasa del 61,7%, 20,8 puntos porcentuales más que en el 2001, lo que en términos absolutos significa 7.730.080<sup>2</sup> personas ocupadas más que en 2001. Tanto para mujeres como para varones la tasa se incrementó en 20 puntos.

#### 4. Tasa de ocupación en personas de 14 años y más por sexo. Años 2001 y 2010

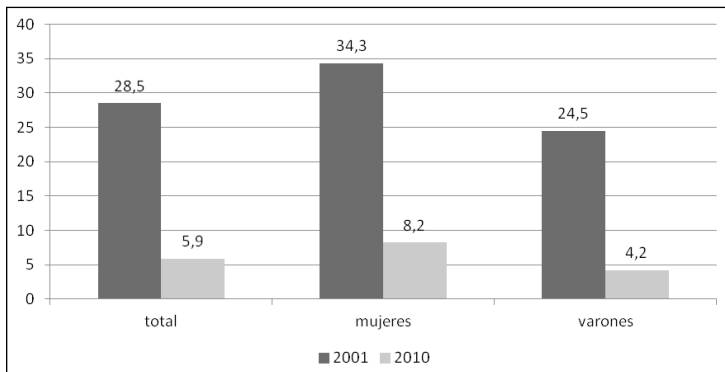


Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001 y 2010.

Con relación a la tasa de desocupación, el censo del 2010 marcó que la misma se ubicaba en el 5,9. Lo que significó un descenso de 22,6 puntos porcentuales con relación a la registrada por el censo del 2001.

2 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B n° 2, Tomo 1.

**Gráfico 5. Tasa de desocupación en personas de 14 años y más por sexo. Años 2001 y 2010**



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001 y 2010.

En cuanto a los varones, la tasa de desocupación del 2010 presenta un valor de 4,2%, lo que implica un descenso de 20,3 puntos porcentuales con respecto a 2001 (24,5%). Al analizar la desocupación en las mujeres se puede observar en 2010 una tasa de 8,2%, lo que implica un descenso de 26,1 puntos porcentuales con respecto a 2001. En cuanto a la tasa de desocupación para los distintos grupos etarios, se puede ver un marcado descenso en la tasa de desempleo de la población joven (14 a 24 años), que pasó de un 48,8% en 2001 a un 12,4% en 2010. Al respecto cabe considerar que este es uno de los grupos que históricamente presentan mayores niveles de desempleo. También se observan importantes disminuciones en el resto de los grupos etarios.<sup>3</sup>

3 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B n° 2, Tomo 1, Capítulo 5.

## Población no económicamente activa

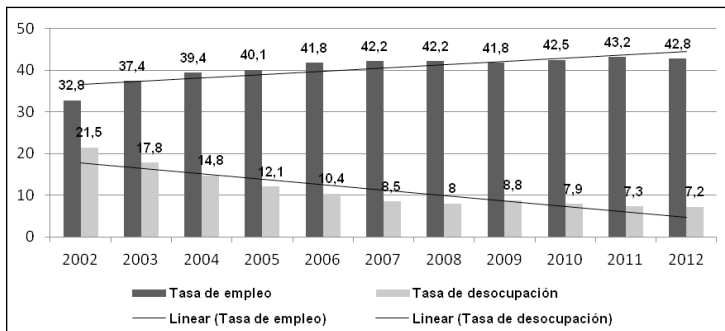
Como veíamos anteriormente, la PNEA representa al 34,0% del total de las personas de 14 y más años; el 68,6% son mujeres y la información del censo nos indica que, en su mayoría, los inactivos son jóvenes que tienen entre 14 y 24 años y adultos mayores que tienen 65 y más años. Ambos grupos representan el 64% de los económicamente no activos. Entre los jóvenes el 74% se encontraba estudiando. Entre los adultos mayores el 96% percibía una jubilación o pensión y más del 95% tenía cobertura de obra social, medicina prepaga o plan de salud del gobierno. Este dato es importante dado que la mayoría de los adultos mayores percibe un ingreso, lo cual impacta positivamente en la percepción de ingresos de los hogares.<sup>4</sup>

Ahora bien, si observamos la evolución de las tasas de empleo y desocupación (Gráfico 6), podemos notar que la tasa de empleo tiene una tendencia alcista hasta el año 2007 y a partir de allí se estanca. Con la tasa de desocupación se observa una fuerte caída de 11 puntos entre el 2002 y el segundo trimestre de 2012; a partir del año 2006 continúa en descenso aunque un ritmo menos acelerado, ubicándose en 2008 en torno a los 8 puntos y, luego en 2012, se ubica en 7,2 puntos.

---

4 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B n° 2, Tomo 1. Ver Capítulo 5.

**Gráfico 6. Tasas de empleo y desocupación. Total de aglomerados urbanos. Período 2002-2012 (segundos trimestres)**



Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002-2012

La recuperación de empleo fue significativa y esto impactó en la capacidad de ingreso de los hogares. La mejora en el empleo está asociada a los cambios que se producen luego de la devaluación del año 2002, a partir de la cual se implementó un régimen cambiario flexible y competitivo, generando una variación de los precios relativos que permitió recuperar la competitividad de actividades económicas intensivas en empleo que habían sido destruidas con el modelo anterior. Se incrementa, entonces, la producción industrial conjuntamente con la producción local, se sustituyen importaciones.

Entonces, en un primer momento la vigencia del tipo de cambio alto promovió la producción local, aumentando la cantidad de trabajadores, lo que a su vez posibilita la recuperación de los ingresos. Además, se incluyen como otras dimensiones que influyeron para mantener este patrón de crecimiento y de generación de empleo a las políticas que inyectaron recursos económicos en los sectores más postergados. Entre ellas, la recuperación de los ingresos por aumentos de salarios decretados por el Poder Ejecutivo y el

mantenimiento del Programa Jefes de Hogar, que garantizó un ingreso básico a dos millones de personas.<sup>5</sup>

Asimismo, al asumir la presidencia Néstor Kirchner señaló en su discurso de asunción<sup>6</sup> que el proyecto político que él representaba ubicaba en:

...un lugar central la idea de reconstruir un capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. No se trata de cerrarse al mundo, no es un problema de nacionalismo ultramontano, sino de inteligencia, observación y compromiso con la Nación. (...)Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal, en que la presencia o la ausencia del Estado constituyen toda una actitud política.

Por supuesto, no se trata de poner en marcha, una vez más, movimientos pendulares que vayan desde un Estado omnipresente y aplastante de la actividad privada a un Estado desertor y ausente, para retornar continuamente de extremo a extremo, en lo que parece ser una auténtica manía nacional que nos impide encontrar los justos, sensatos y necesarios equilibrios.

La propuesta hacia la mejora del mercado laboral tiene la impronta de ese discurso, a través de distintas medidas:

---

5 Carlos Tomada (2005). *Argentina 2003-2004. Crecimiento económico y empleo*. MTESS-OIT.

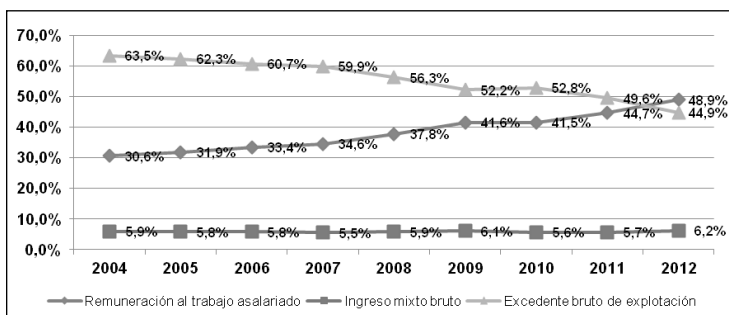
6 Acto de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003.

- » Mejora de los salarios, a partir de la participación de los actores sociales en los niveles macro, de actividad y de empresa a través de las negociaciones colectivas de trabajo.
- » Preservación del poder de compra de los asalariados a través de la definición de un salario mínimo y de la vigencia de la negociación colectiva que permita trazar paritarias.
- » Políticas activas de empleo orientadas a programas de empleo público destinados a obras públicas o servicios de infraestructura.

El trabajo registrado le permite al trabajador el acceso a un mayor salario y a la seguridad social.

En estos años los ingresos de los trabajadores asalariados se han incrementado y también se ha incrementado la participación de los salarios en el reparto de la riqueza producida. Esto puede observarse analizando el reparto del “valor agregado bruto a precios básicos” (PBI); las opciones posibles son: a) remuneración al trabajo asalariado; b) excedente bruto de explotación y c) ingreso bruto de explotación.

**Gráfico 7. Participación en el Valor Agregado Bruto a precios básicos. Total de la economía 2004-2012**

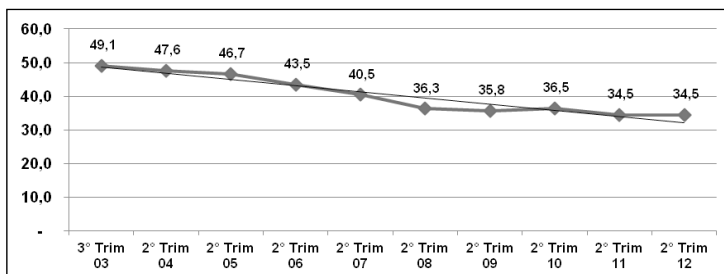


Fuente: INDEC 2014.

En 2004 la distribución era de 30,6% para la “remuneración al trabajo asalariado” y el 62,3% para el “excedente bruto de explotación” (retribución al capital). En el año 2012 el factor capital recibió el 44,9% y la remuneración al trabajo asalariado el 48,9%.

El “ingreso mixto bruto” está constituido por cuentapropistas y autónomos, tareas donde no puede diferenciarse la porción del ingreso correspondiente a la retribución al trabajo de la del capital. Ahora bien, estas medidas afectan positivamente a quienes tienen un trabajo en relación de dependencia, un trabajo registrado,<sup>7</sup> y, en este sentido, si bien la tasa de empleo no registrado presenta una evolución positiva, disminuyó del 49,1% en 2004 a 34,5% en 2012, pese a las mejoras, esta problemática implica un desafío.<sup>8</sup>

**Gráfico 8. Tasa de empleo no registrado. Total de aglomerados. Período 2003-2013**



Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2003-2012.

- 7 El trabajo registrado es la relación laboral que se establece entre un trabajador y su empleador, cumpliendo con todos los requisitos impuestos por la normativa laboral vigente. En razón de dicho vínculo, el trabajador recibe la cobertura de la obra social, el pago de asignaciones familiares, aguinaldo y vacaciones, acredita años de aportes jubilatorios y cobra su remuneración de acuerdo al convenio de trabajo que rige su actividad.
- 8 Ley N° 26.844 del Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares sanciona en el 2013 y reglamentada en abril de 2014. El 26 de mayo de 2014 se aprobó la ley 26.940 de Promoción del trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral.



Como se observa en el cuadro que se presenta a continuación el empleo no registrado afecta más a las mujeres, a los jóvenes y a las personas que tienen un menor nivel de instrucción.

Las actividades que registran mayores tasas de empleo no registrado son el servicio doméstico, la construcción y la actividad en hoteles y restaurantes. Es interesante observar la fuerte disminución que se registró entre los trabajadores de las actividades primarias, a partir de una mayor política de control llevada adelante por el Ministerio de Trabajo y la Administración Federal de Ingresos Públicos.

La disminución está asociada, entre otras cosas, a la capacidad de inspección, de control que se pueda ejercer. En nuestro país la inspección laboral es potestad de las provincias, y no todas tienen la misma capacidad de inspección, lo cual genera importantes diferencias. Asimismo, los sindicatos son otro de los actores involucrados en el control de las condiciones de trabajo de sus trabajadores.

## Cuadro 4

Tasa de empleo no registrado según sexo, grupos de edad, posición en el hogar, nivel educativo, rama de actividad, tamaño del establecimiento y calificación de la tarea		
Total de aglomerados relevados		
	3° Trim 03	3° Trim 12
<b>Tasa de empleo no registrado de 14 años y más</b>	<b>49,1</b>	<b>35,5</b>
<b>Tasa de empleo no registrado de 18 años y más</b>	<b>48,4</b>	<b>34,6</b>
<b>Sexo</b>		
Varones	43,6	31,6
Mujeres	54,0	38,5
<b>Edad</b>		
Hasta 24 años	72,6	58,6
Entre 25 y 34 años	50,4	32,6
Entre 35 y 49 años	39,5	27,0
Entre 50 y 59 años	40,4	29,5
60 años y más	45,7	42,5
<b>Posición en el hogar</b>		
Jefe	40,5	27,8
Cónyuge	50,5	36,1
Hijo	60,2	45,5
Otros	60,3	39,7
<b>Nivel educativo</b>		
Hasta primario incompleto	77,0	70,2
Primario completo	64,8	52,6
Secundario incompleto	61,5	48,5
Secundario completo	41,1	31,1
Tercer/universitario incompleto	40,1	27,7
Tercer/universitario completo	19,0	13,3
<b>Rama de actividad</b>		
Actividades primarias	59,7	24,8
Industria manufacturera	45,5	29,7
Construcción	79,1	65,5
Comercio	54,7	40,9
Hoteles y restaurantes	56,7	43,6
Transporte, almacenaje y comunicaciones	44,8	32,9
Servicios financieros, inmobiliarios, alquileres y empresariales	34,0	21,8
Enseñanza	18,6	8,1
Servicios sociales y de salud	56,9	22,3
Servicio doméstico	95,4	83,6
Otros servicios comunitarios, sociales y personales <sup>5</sup>	53,0	20,3
<b>Tamaño del establecimiento</b>		
Hasta 5 personas	79,6	73,9
Entre 6 y 40 personas	47,9	27,7
Más de 40 personas	17,9	8,4
<b>Calificación de la tarea</b>		
Profesional	21,9	15,7
Técnica	18,0	28,4
Operativa	46,1	61,6
Sin calificación	74,4	16,0

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, en base a EPH (INDEC).

## ***Condiciones de vida***

Para analizar las condiciones de vida de la población se consideran dos indicadores, el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) que nos permite identificar grupos de población sumidos en situaciones de pobreza estructural, y el de pobreza por ingresos, esto es, población que no accede a una canasta básica de alimentos y servicios.

La descripción de las condiciones de vida de la población está asociada a las características de los hogares: la composición de los mismos, la relación entre habitantes del hogar y habitaciones; los ingresos, régimen de tenencia, material predominante; el nivel de instrucción del jefe de hogar; la disponibilidad de servicios de agua potable, gas natural, red cloacal, etc.

El Censo 2010 registra 12.171.675 hogares en el país, 2.098.050 hogares más que el Censo 2001. Se entiende por hogar a un grupo de personas que viven bajo un mismo techo y que comparten los gastos de alimentación y, en el último censo, en cada hogar viven 3,3 personas.

Para indicar que en un hogar se registran necesidades básicas insatisfechas se debe presentar, al menos una de las siguientes situaciones de privación:<sup>9</sup>

- » NBI 1: Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente, pieza de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales. Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho.
- » NBI 2: Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- » NBI 3: Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso

---

9 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B nº 2, Tomo 1. Ver Capítulo 12.

exclusivo del hogar. Operacionalmente, se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto.

- » NBI 4: Asistencia escolar: hogares que tuvieran al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
- » NBI 5: Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tuvieran 4 o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe que no haya completado el tercer grado de escolaridad primaria.

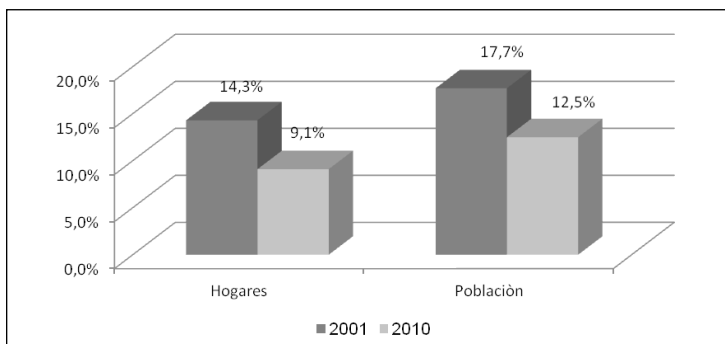
Comparativamente, el Censo 2010 da cuenta de una disminución tanto del porcentaje de hogares con NBI como de la población con NBI.

**Cuadro 5. Total del país. Hogares y Población total y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Años 2001 y 2010**

Año	Hogares (1)			Población (1)		
	Total	Con NBI	% con NBI	Total	Con NBI (2)	% con NBI
2001	10.075.814	1.442.934	14,3	35.927.409	6.343.589	17,7
2010	12.171.675	1.110.835	9,1	39.672.520	4.953.206	12,5

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001 y 2010.

**Gráfico 9. Hogares y población con NBI. Total del país. Años 2001 y 2010**



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001 y 2010.

Los datos presentados evidencian una disminución importante en el porcentaje de hogares y de población con NBI entre el censo de 2001 y el Censo 2010. Mientras que en el Censo 2001 el 14,3% de los hogares presentaba necesidades básicas insatisfechas, en el Censo 2010 el 9,1%.<sup>10</sup>

En cuanto a la población, se observa que en 2001 el 17,7% de la población vivía con NBI, mientras que en 2010 ese porcentaje se reduce a 12,5%.

En términos de cantidad de hogares, y teniendo en cuenta que la cantidad de hogares entre un censo y otro se incrementó, se puede igualmente observar que la cantidad de hogares con NBI disminuye, en el 2010 hay 332.099 hogares con NBI menos, lo que representa una disminución del 23% del total de hogares con NBI.

En cuanto a cantidades de personas, ocurre lo mismo, a pesar del aumento población se registran menor cantidad de personas con NBI, en el Censo 2010 es de 4.953.206, lo

<sup>10</sup> Cabe destacar que por primera vez desde que se elaboran este tipo de mediciones (Censo de 1980) el indicador se ubica en un porcentaje inferior a dos dígitos, ver Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B n° 2.Tomo 1. Ver Capítulo 12.

que implica una disminución de 22% de personas con necesidades básicas insatisfechas respecto del Censo 2001 (6.343.589 personas).

Se observa también un cambio en el NBI predominante, mientras que en el año 2001 predominaba el NBI 5, esto es, hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y que tuvieran un jefe sin completar el tercer grado de escolaridad primaria, en el censo del 2010 se observa un predominio del NBI 3, cuyo determinante es el hacinamiento, se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto y este es el valor que permite la clasificación de este NBI.

La disminución en los niveles de pobreza estructural se explica principalmente por el fuerte retroceso que alcanzaron en la última década algunos de los indicadores que componen el NBI, en particular el indicador de capacidad de subsistencia, estrechamente relacionado con aumentos del empleo de calidad y la baja del desempleo que se produjo a partir del fortalecimiento del mercado laboral y la creación de trabajo decente. También se destaca una mejora en los indicadores de vivienda y condiciones sanitarias impulsada por el desarrollo de la inversión pública y la expansión de planes de vivienda para los sectores más rezagados.<sup>11</sup>

Por otra parte, hay otro indicador que se utiliza en los análisis de pobreza que es el de pobreza por ingresos. Este indicador es mucho más sensible a la coyuntura, indica si una persona u hogar es pobre en función de sus ingresos,

---

11 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B n° 2, Tomo 1. Ver Capítulo 12.

nada nos dice respecto de si dicha pobreza es estructural o no. Si bien, generalmente, coinciden en los años '90 este indicador permitió visualizar el proceso de empobrecimiento de sectores medios urbanos, los cuales medidos por NBI nunca entraban dentro de los sectores pobres o con carencias estructurales, pero que, sin embargo, se encontraban seriamente afectados en su capacidad de consumo por el deterioro creciente de sus ingresos que dio lugar a la pauperización de la clase media, “los nuevos pobres”.

La medición de la pobreza por ingresos “por la línea de pobreza” es un método indirecto que se aplica comparando los totales de ingresos declarados por todos los miembros del hogar con los ingresos establecidos o estimados como umbrales.

En nuestro país se clasifica como “pobres indigentes” a aquellos hogares (y a sus integrantes) cuyos ingresos declarados no superan el valor teórico de la Canasta Básica Alimentaria y como “pobres” a los que no superan el valor teórico de la Canasta Básica Total.

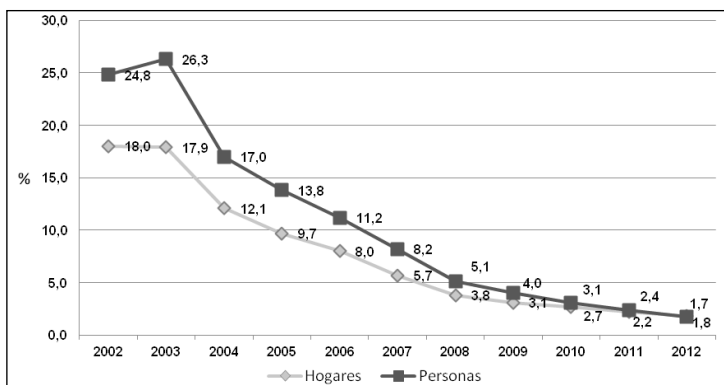
Línea de pobreza: es el valor monetario de una Canasta Básica Total de bienes y servicios capaz de satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias (vestimenta, transporte, etc.) consideradas esenciales. Se considera pobres a los hogares cuyos ingresos no alcanzan dicha línea o valor.

Línea de indigencia: es el valor monetario de una Canasta Básica de Alimentos, de costo mínimo, capaz de satisfacer un umbral elemental de necesidades energéticas y proteicas. Se considera indigentes a los hogares cuyos ingresos no alcanzan dicha línea o valor.

Tal como puede apreciarse en ambos gráficos (8 y 9), la pobreza y la indigencia cobraron especial relevancia en la Argentina: el 54,7% de la población era pobre y el 26,3% era indigente.

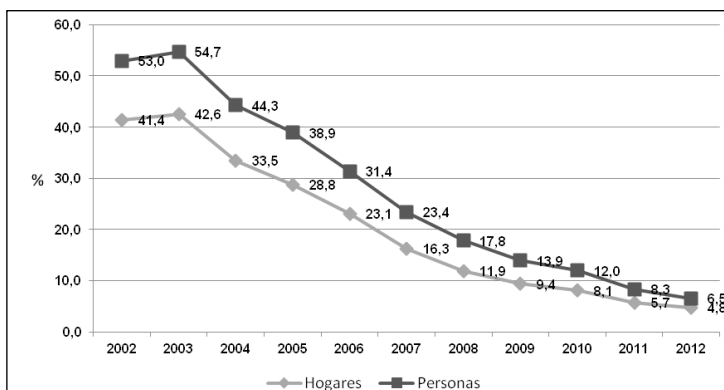
Los ingresos percibidos por buena parte de la población y de los hogares resultaban escasos para garantizar bienestar y condiciones de vida adecuadas.

**Gráfico 10. Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de indigencia. Total de aglomerados urbanos. Período 2002-2012**



Fuente: INDEC. Encuesta permanente de hogares, segundo trimestre 2002-2012.

**Gráfico 11. Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de pobreza. Total de aglomerados urbanos. Período 2002-2012**



Fuente: INDEC. Encuesta permanente de hogares, segundo trimestre 2002-2012.



Cabe remarcar que en la Argentina la pobreza y la indigencia no fueron un problema relevante hasta el proceso hiperinflacionario de 1989-1991. En el año 1980 el porcentaje de personas pobres era de 8,0%,<sup>12</sup> en el año 1995 ya se ubicaba en el 22,2%<sup>13</sup> y en el año 2001 en el 32,7%.<sup>14</sup>

El desempleo, la disminución del salario real y la regresividad en la distribución de los ingresos ocurridos en la década de los '90 indujeron a estos niveles de pobreza e indigencia. La pobreza se incrementa en el marco del fracaso del modelo de convertibilidad y se incrementa exponencialmente en la fase recesiva y final del modelo (modelo de crecimiento económico con una fuerte segmentación social que generó la exclusión de importantes sectores de la población).

A partir del 2004 los datos dan cuenta de un marcado descenso en los valores de ambos indicadores, la recuperación de la capacidad adquisitiva de las personas y los hogares. En un primer momento, esta recuperación estuvo asociada a las mejoras en el mercado laboral, con el consiguiente aumento de la ocupación. En un segundo momento, a partir del año 2006-2007, los ingresos de los hogares se incrementan a partir del aumento en el otorgamiento de jubilaciones y pensiones, así como de otros sistemas de transferencia de ingresos como la asignación universal por hijo y por embarazo. Estos incidirán en la capacidad de la percepción de ingresos por parte de los sectores más bajos. En el caso de las asignaciones, no estamos afirmando que estos ingresos se cubran el valor de la canasta pero sí consideramos que los mismos contribuyen a elevar el ingreso total del hogar.

---

12 Ver en Susana Torrado, *La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia*, página 46.

13 Ver *Distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina*, página 144.

14 *Ibíd.*

En el año 2012 el 6,5% de las personas y el 4,8% de los hogares tenían ingresos monetarios por debajo de la línea de pobreza el 1,7% de las personas y el ,8% de los hogares eran indigentes.

## *Distribución del Ingreso*

Los datos de la distribución del ingreso resultan de la información recogida por la Encuesta Permanente de Hogares (en adelante, EPH) con relación al total de ingresos por hogar, de este modo la EPH capta información acerca de:

- » Ingresos laborales provenientes de la ocupación principal, de la ocupación secundaria y de otras ocupaciones que hubieren generado ingresos en el mes de referencia, de acuerdo a la categoría ocupacional que le da origen.
- » Ingresos no laborales, discriminados en jubilaciones/pensiones, rentas de la propiedad derivadas de la producción, rentas de la propiedad derivadas de inversiones financieras, además de otras transferencias.
- » Percepción de ingresos en especies provenientes y no provenientes del trabajo.

Los ingresos de los hogaresproviene básicamente de tres fuentes: a) trabajo (formal o informal); transferencias que el Estado realiza a través de mecanismos de la seguridad social (jubilaciones, pensiones, planes sociales) y rentas.

Para analizar la información se utilizará la unidad de decil de ingreso;<sup>15</sup> en el análisis se considerará la distribución

---

15 Consiste en ordenar a la población o a los hogares por los montos de ingresos de menor a mayor según la variable de ingreso definida, para luego agruparla en subconjuntos que contengan cada uno el 10% de las unidades (población u hogares). A partir de este ordenamiento quedan determinados los intervalos de ingreso correspondiente a cada uno de los diez subconjuntos conformados.

según el ingreso per cápita,<sup>16</sup> tanto individual como familiar y la distribución según el ingreso de la ocupación principal. En cualquiera de las variantes se observa una mejora en la distribución a lo largo del período 2002-2012 (ver tablas y gráficos en el anexo I).

En el año 2003 el 10% de la población ubicada en el decil 1 concentraba el 0,7% del ingreso y el 10% de la población ubicada en el decil 10 concentraba el 39,5% del total del IPCF; lo que marcaba una distancia de 38,5 puntos porcentuales. En el año 2012 el decil 1 concentraba el 1,7% y el decil el 30,3%, la distancia porcentual disminuye a 28,6 puntos.

Los cuadros que se presentan a continuación dan cuenta de las variaciones hacia el interior de la estructura de deciles. En el cuadro 6 se observa que del decil 1 al 8 ganaron posiciones en la estructura y que los deciles 9 y 10 retrocedieron, 1 punto en el decil 9 y 9 puntos en el 10.

**Cuadro 6. Variación de ingresos de la población según escala de IPCF. Total de aglomerados urbanos, años 2003 y 2012**

Grupo decílico	2003	2012	Variación
1	0,7	1,7	0,9
2	1,9	3,2	1,2
3	2,9	4,3	1,4
4	4,1	5,6	1,5
5	5,3	6,9	1,6
6	6,8	8,5	1,6
7	9,1	10,3	1,2
8	12,2	12,7	0,5
9	17,7	16,6	-1,1
10	39,3	30,3	-9,0

Fuente: INDEC. Encuesta permanente de hogares, 2003-2012.

16 El ingreso per cápita familiar se obtiene como el cociente de la división del ingreso total familiar por la cantidad de integrantes del hogar.

Si ahora observamos el porcentaje de ingresos, como porcentaje acumulado, se podrá ver más claramente la redistribución progresiva del ingreso ocurrida en el período: en el año 2003, el 40% de la población de los primeros 4 deciles concentraba el 9,7% del total del ingreso, mientras que en el 2012, ese porcentaje sube hasta el 14,7%.

**Cuadro 7. Ingresos de la población según escala de IPCF. Porcentaje acumulado. Total de aglomerados urbanos, años 2003 y 2012**

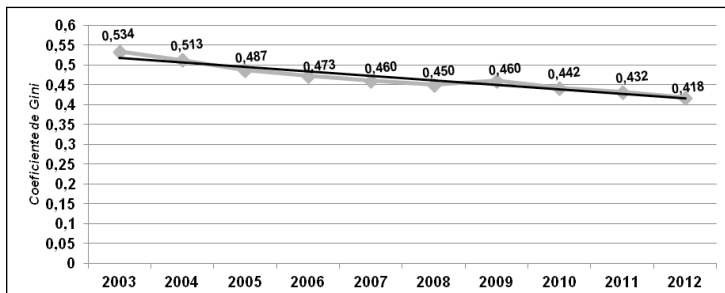
Grupo decílico	Porcentaje acumulado	
	2003	2012
1	0,7	1,7
2	2,6	4,8
3	5,6	9,1
4	9,7	14,7
5	15,0	21,7
6	21,8	30,1
7	30,9	40,4
8	43,0	53,1
9	60,7	69,7
10	100,0	100,0

Fuente: INDEC. Encuesta permanente de hogares, 2003-2012.

Los cambios en la estructura del ingreso impactaron positivamente, disminuyendo la desigualdad en la distribución del ingreso. Para dar cuenta de esta disminución utilizamos el coeficiente de Gini.<sup>17</sup> El Gráfico 11 nos muestra la evolución de este indicador.

17 El Índice de Gini es un indicador de la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores comprendidos entre 0 y 1. El valor 0 corresponde al caso de "igualdad absoluta de todos los ingresos", el valor 1 al caso extremo contrario, donde todas las personas tienen ingreso 0 y una sola persona se lleva el total del mismo. Puede calcularse con datos desagregados o agrupados, por ejemplo en deciles; el INDEC lo calcula con los datos desagregados.

**Gráfico 12. Evolución del Coeficiente de Gini del IPCF de la población. Total de aglomerados urbanos. Período 2003-2012**

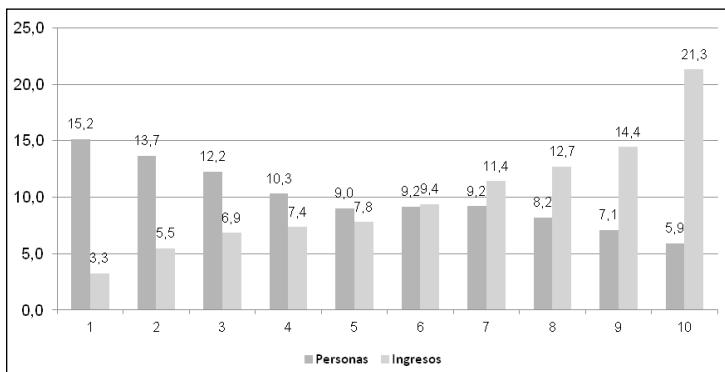


Fuente: INDEC. Encuesta permanente de hogares, 2003-2012.

Si se analizan los datos para la distribución del ingreso por hogares se observan cambios similares, una variación positiva en la porción de ingresos concentrada entre los deciles más bajos y una variación negativa entre los más altos.

En este caso, lo relevante para remarcar es la relación entre los ingresos y los habitantes del hogar.

**Gráfico 13. Hogares según decil de IPCF. Porcentaje de ingresos y personas**



Fuente: INDEC. Encuesta permanente de hogares, año 2012.

Los hogares del decil 1 concentran solo el 3,3% de los ingresos, pero el 15,2% de la población. Mientras que el decil 10 concentra el 21% de los ingresos y el 5,9% de la población.

Los hogares de los más pobres son más numerosos y esto impacta sobre las estrategias de los hogares en la generación de ingresos y en las oportunidades materiales y simbólicas de sus miembros.

Si se consideran los datos de la distribución del ingreso a partir del ingreso de la ocupación principal se observa que, si bien ha habido una variación positiva a lo largo del período, en los deciles más bajos (1 y 2) la misma ha sido menor.

**Cuadro 8. Población ocupada según escala de ingreso de la ocupación principal. Total de aglomerados urbanos años 2003 y 2012**

Grupo decílico	2003	2012	Variación
1	1,2	1,5	0,3
2	2,5	3,2	0,7
3	3,5	4,9	1,5
4	5,0	6,3	1,4
5	6,4	8,1	1,7
6	7,9	9,2	1,4
7	9,6	11,0	1,5
8	12,4	12,8	0,4
9	16,7	15,9	-0,8
10	35,0	27,0	-8,0

Fuente: INDEC. Encuesta permanente de hogares, 2003-2012.

Anteriormente, señalábamos las mejoras que se dan en el mercado de trabajo, no solo en lo que respecta a la baja en la tasa de desempleo, sino a las mejoras en las condiciones

de los trabajadores asalariados, también señalamos la necesidad de disminuir el trabajo no registrado.

Las mejoras en la distribución del ingreso no han sido obra de una reasignación eficiente del mercado sino que se ha sustentado en mejores condiciones laborales (más y mejor trabajo); mayor número de aportantes al sistema previsional argentino; reorientación del gasto social.

En ese sentido el sistema de seguridad social se ha convertido en un potente redistribuidor de ingresos hacia los sectores más vulnerables. Lo hizo a través de la moratoria previsional, los aumentos de las jubilaciones, las asignaciones familiares (del régimen general y la universal por hijo) y el más reciente plan Progresar. El dinero de la ANSES de cada uno de esos derechos sociales y económicos está aplicado en mayor proporción a la población de más bajos recursos. Puede parecer una obviedad que fondos de la seguridad social tengan como destino a los grupos más vulnerables. En años pasados no era así. Había una distribución bastante despareja entre los hogares más pobres y los más ricos. Esa forma regresiva de direccionar el dinero de la seguridad social fue virando en los gobiernos de CFK [Cristina Fernández de Kirchner] y ahora se ha convertido en un importante vehículo de redistribución progresiva del ingreso.<sup>18</sup>

Las mejoras en el mercado de trabajo todavía no alcanzan para revertir la situación de los hogares más vulnerables, porque, en general, entre los hogares del decil 1 y 2 es en donde se registran un mayor porcentaje de trabajo informal.

---

18 Zaiat, Alfredo, nota publicada en la edición de diario Página 12, del 25 de mayo de 2014.

Las mejoras en el sistema previsional hicieron que la proporción de adultos mayores de 65 años con acceso a la previsión social pasara del 68% en 2003 al 90% en 2012.<sup>19</sup> Las jubilaciones y pensiones se incrementaron en más de un 75%. Otro elemento más que contribuyó a la mejora de los ingresos, y que ya fue señalado, ha sido las mejoras en las asignaciones familiares, se elevó el monto del salario a partir del cual los trabajadores no percibían las asignaciones y se focalizó aquí sobre el grupo de asalariados de ingresos medios y bajos. Para completar esto y universalizar la asignación, en el año 2009 se puso en marcha la Asignación Universal por Hijo (AUH).<sup>20</sup> Lo importante es que esta asignación se incorpora al régimen de Asignaciones Familiares (ley 24.714). De esta manera, incluyen en el régimen de asignaciones a los menores que no son alcanzados en el mismo, de este modo, y conforme a datos brindados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2009), el 51% de los niños, niñas y adolescentes cubiertos por la AUH nunca antes habían recibido ayuda social en forma de transferencia de dinero.<sup>21</sup>

En el año 2005 las asignaciones familiares cubrían al 35% de los menores de 18 años, en 2012 cubrían al 84%.<sup>22</sup> A lo largo del período se avanzó claramente en una redistribución progresiva del ingreso.

## **Educación**

En la República Argentina la educación es un derecho consagrado por la Constitución Nacional en su artículo 14 y en Tratados Internacionales. En ese sentido, el Estado debe

---

19 Acuña, Carlos, *El Estado en Acción*, página 45.

20 Creada por el Decreto 1.602 de octubre de 2009.

21 Información citada en Acuña, Carlos, *El Estado en Acción*, página 45.

22 Danani y Hinze; "Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década".



garantizar su carácter prioritario con el objeto de “construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación” (Ley 26.206 de Educación Nacional, artículo 3), promulgada en el año 2006. La Ley garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional y fija un mínimo del 6% del Producto Bruto Interno (PBI) para el presupuesto educativo.

Además, la norma incrementa de 10 a 13 años el período de escolaridad obligatoria y establece una estructura educativa común para todas las regiones del país. A esto se suma la construcción de nuevas escuelas y el otorgamiento de fondos para renovación y adecuación de espacios educativos.

En cuanto al abordaje de la problemática específica del analfabetismo, desde 2004 se lleva adelante el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos “Encuentro”, con un nivel exhaustivo de cobertura territorial.

Finalmente, cabe mencionar que desde el año 2009 se implementa la Asignación Universal por Hijo como política de extensión de derechos y de inclusión, situación que mejoró las condiciones relacionadas con incrementos en los niveles de asistencia a la escuela y de finalización de los distintos niveles educativos.

**Cuadro 9. Población de 3 años y más que asiste a un establecimiento por grupos de edad. Total del país. Años 2001 y 2010**

Grupo de edad	2001			2010			Diferencia en puntos porcentuales, 2001-2010
	Población total	Población que asiste	Asistencia %	Población total	Población que asiste	Asistencia %	
3-4	1.351.329	528.799	39,1	1.307.940	722.151	55,2	16,1
5	714.495	562.998	78,8	676.130	617.709	91,4	12,6
6-11	4.177.315	4.102.160	98,2	4.104.008	4.062.254	99,0	0,8
12-14	2.006.607	1.908.427	95,1	2.104.527	2.030.988	96,5	1,4
15-17	1.921.972	1.526.049	79,4	2.111.430	1.721.924	81,6	2,2
18-24	4.465.671	1.645.838	36,9	4.730.786	1.765.722	37,3	0,5
25-29	2.695.341	388.424	14,4	3.130.509	495.321	15,8	1,4
30 y más	16.929.451	508.751	3,0	19.922.054	870.579	4,4	1,4

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

Comparando los datos de los Censos de 2001 y 2010 se puede observar que no se ha logrado incrementar significativamente la asistencia escolar en el grupo de los adolescentes que tienen entre 15 y 17 años, mientras que para el grupo de los que tienen entre 12 y 14 años se registra un porcentaje de asistencia del 95,1% y 96,5%, respectivamente; en el grupo de adolescentes que tiene entre 15 y 17 años la asistencia a la escuela desciende al 79,4% y 96,5%, respectivamente.

Para luego caer a menos del 40% de asistencia en los jóvenes que tienen entre 18 y 24 años.

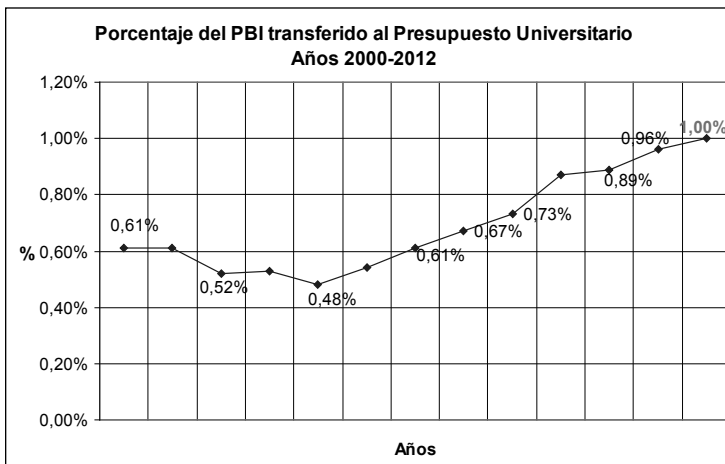
Para el año 2010, el 37% de los jóvenes no había terminado la secundaria y, entre los jóvenes del 30% más pobre, el 55% no la había terminado.

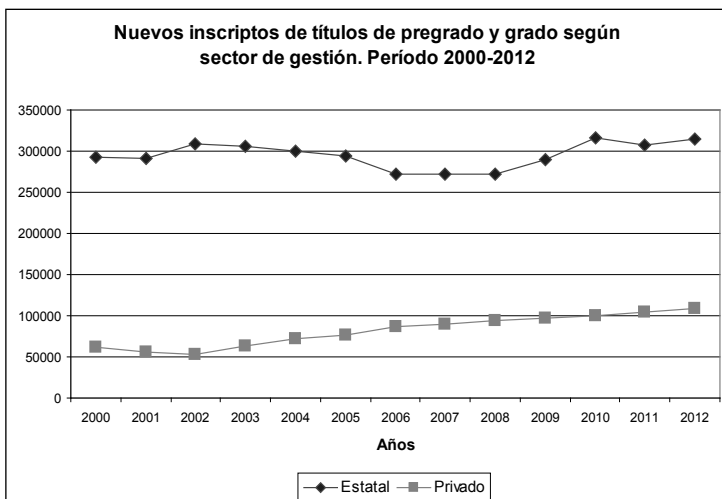
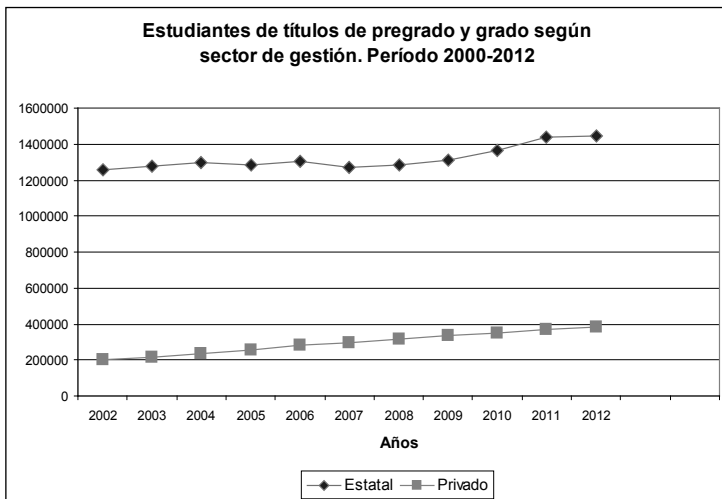
Esto estaría indicando la necesidad de incrementar acciones que permitan evitar que los adolescentes dejen sus estudios secundarios, es sabido que los años de escolaridad es un factor que incide en la condición de actividad de las personas. Asimismo, entre los trabajadores informales prevalecen los que tienen menor cantidad de años de estudio: el 48,1% tiene menos de 5 años.

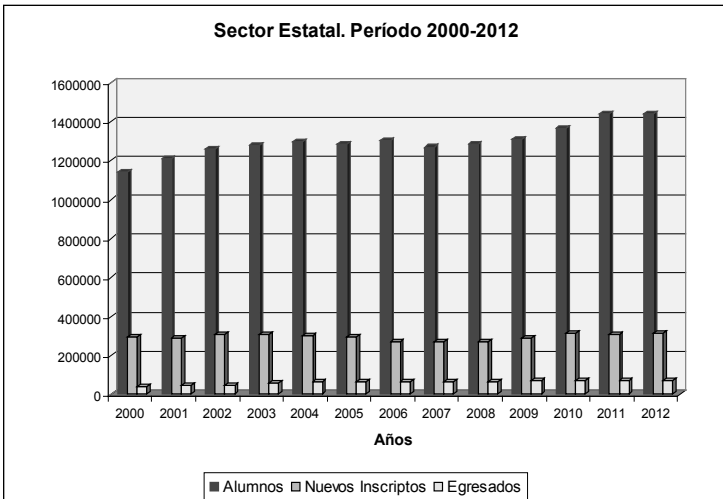
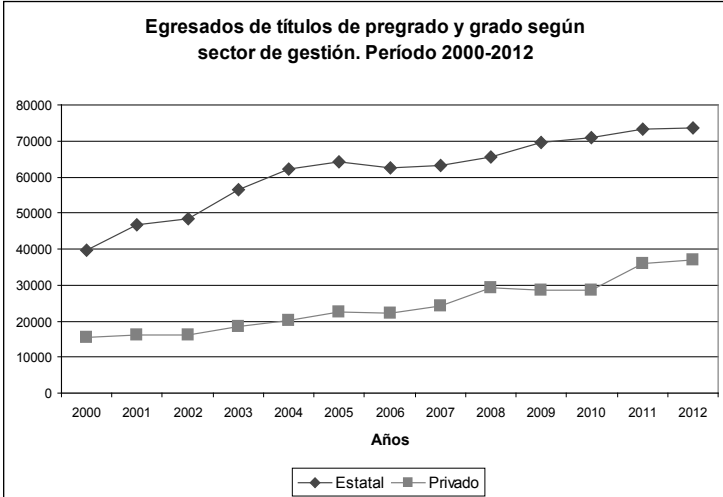
Por lo demás, se registra un importante incremento en la asistencia de los niños en el nivel inicial, con una cobertura del 55,2%, entre los que tienen 3 y 4 años, y del 91,4% entre los que tienen 5 años de edad.

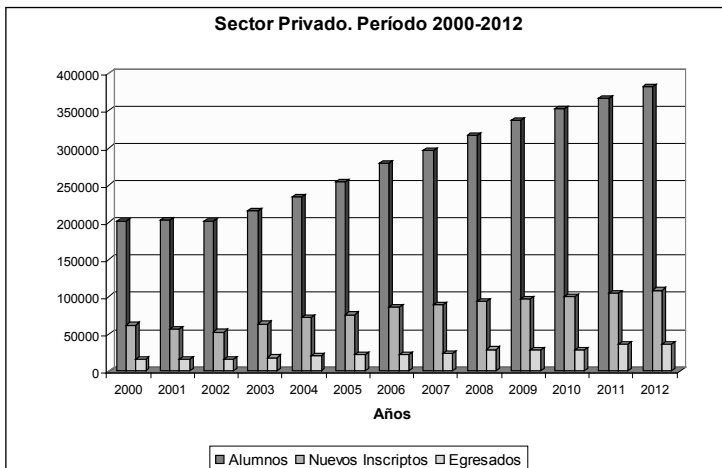
## Datos estadísticos del Sistema Universitario. Instituciones universitarias argentinas por sector de gestión según tipo de institución

Tipo de institución	Año 2000			Año 2005		
	Total	Estatales	Privadas	Total	Estatales	Privadas
Total de instituciones universitarias	94	42	52	131	66	65
Universidades	79	36	42	102	53	49
Institutos Universitarios	15	5	10	21	7	14
Universidades Extranjeras	0	0	0	1	0	1
Universidades Internacionales	0	0	0	1	0	1
Universidades Provinciales	1	1	0	6	6	0



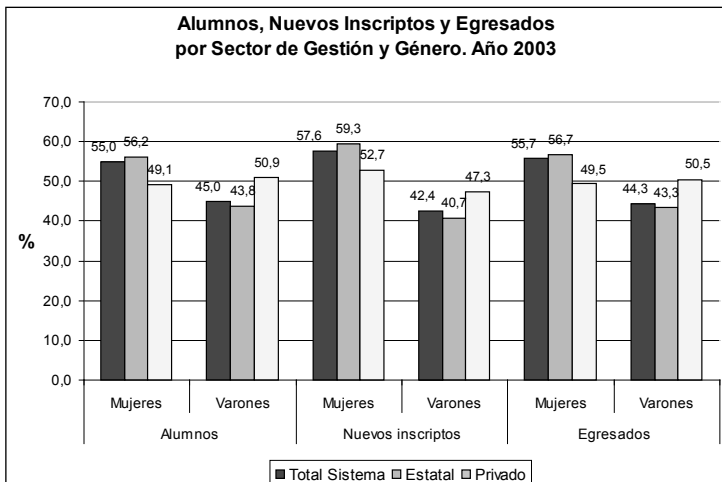


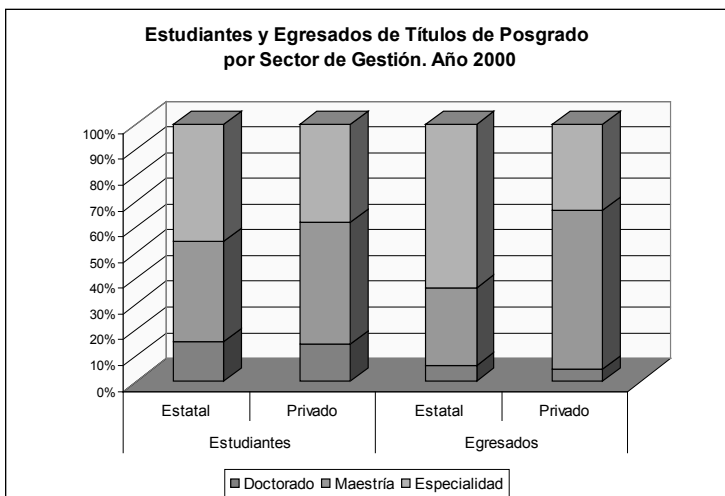
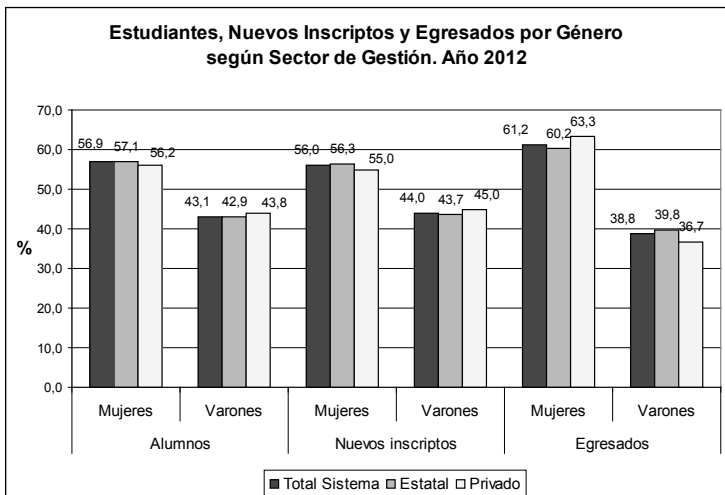




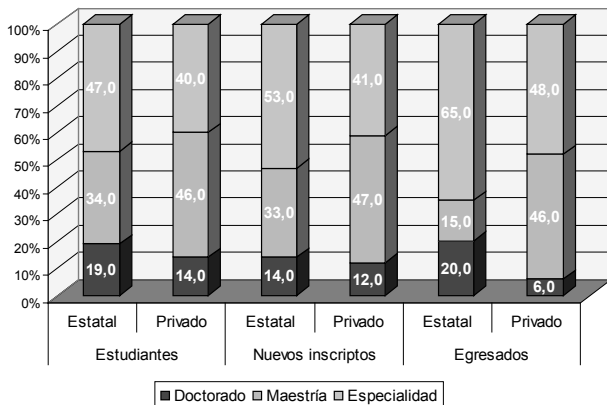
**Tasas de escolarización del Sistema de Educación Superior Argentino.  
Población de 18 a 24 años. Año 2014**

Tasa Neta Universitaria	Tasa Bruta Universitaria	Tasa Bruta de Educación Superior
19,10%	30,80%	54,50%





**Estudiantes, Nuevos Inscritos y Egresados de Títulos de Posgrado según Sector de Gestión. Año 2012**





# La larga década argentina: una propuesta de periodización de los escenarios sociales del siglo nuevo

Daniel Cueva, Mirtha Lischetti y Mónica Tacca

Articular históricamente el pasado no significa conocerlo "tal como verdaderamente fue". Significa apoderarse de un recuerdo tal como este relumbra en un instante de peligro.

Walter Benjamin, Tesis de filosofía de la historia, 1942

Nuestra presentación debe comenzar obligatoriamente con una aclaración que, no por evidente, queremos evitar. El criterio básico utilizado para presentar una periodización sintética de la historia argentina reciente (la primera década del nuevo siglo) está influido por otros sucesos de más largo aliento que van imprimiendo su carácter al vector del tiempo que se desarrolla "atravesando" los acontecimientos. El criterio inmanente a este esquema de fases que presentamos será, entonces, el de la aparición histórica de nuevas configuraciones, o puntos de inflexión de la *praxis social*. Estas son las inflexiones que nos interesa subrayar, pues es en ellas donde se puede sorprender la aparición de *lo nuevo*, o las nuevas combinatorias que conjugan los repertorios ya conocidos de los sujetos sociales. Estas son las inflexiones en que el pasado "reluce": si nos dejamos conducir por Benjamin, las podemos comprender hoy como verdaderos *instantes de peligro*, y al hacerlo, las transformamos en sustancia histórica, válida para interpretar el presente y, quizás, el futuro.<sup>23</sup>

---

23 Porque tampoco debemos olvidar la oscura admonición de Benjamin, quien nos recuerda que, "encender en el pasado la chispa de la esperanza es un don que solo se encuentra en aquel historiador que está

Claro, la praxis social no es ahistórica, pero se resuelve en el presente<sup>24</sup> y, según las presiones del proceso hegemónico, en pos de un proyecto de mejores condiciones de vida, que a su vez responde a ciertos horizontes de expectativa. Este proceso es todo menos lineal y expresa, a través de la lucha de clases, la tensión entre el trabajo y el capital.

Dejamos sentado que nuestra aclaración apunta a ponderar con primacía estas *praxis*, tomadas como un conjunto histórico homogéneo (lo cual ya conlleva sus peligros metodológicos) o, más precisamente, al cambio de registro histórico de las mismas. Al acentuar esto estamos aludiendo implícitamente a cierto sujeto histórico, estamos colocando en el lugar determinante, en nuestro criterio de periodización, a un actor político colectivo que juzgamos predominante. Construir así tal separación de fases implica, por ejemplo, relativizar el protagonismo exclusivo del Estado en un período cuya responsabilidad, sin embargo, le adjudicamos. Ocurre que no creemos que algo tal como una *praxis social* se constituya solo en un sentido (la mirada “desde arriba”) sino, por el contrario, entendemos que la dialéctica compleja de la experiencia colectiva asume que es en la acción donde los sujetos responden y resisten las presiones de lo hegemónico, construyendo nuevos *espacios de experiencia* con diferentes capacidades de interrelación al Estado. Asumimos así una mirada “desde abajo”.

A propósito de estas nuevas configuraciones, aclaramos que estamos atentos, ante todo en este período histórico, a las *praxis* políticas contenciosas llevadas adelante por

---

*compenetrado con esto: tampoco los muertos estarán a salvo del enemigo, si éste vence. Y este enemigo no ha cesado de vencer*”. Estas citas a W. Benjamin tienen por objeto quizás desalentar una lectura como mera teleología positiva (o ingenuamente optimista) de nuestra propuesta de tres fases en la historia reciente. Que nuestra obligada síntesis no esconda las contradicciones, lo indirecto, o los retrocesos que se acumulan en nuestro pasado inmediato. O que nos deparará el futuro...

24 Ese “presente” instantáneo y elusivo, sin embargo, se conforma en nuestra percepción como un *locus* temporal, que R. Kosellec llama “espacio de experiencia”.

sujetos colectivos. Pero para poder operar en el marco del esquema analítico general que elegimos, consideramos a estos sujetos como conjuntos homogéneos, cuando la realidad social prueba que tal uniformidad no existe. Sin embargo, la utilizamos para bosquejar el perfil de un *sujeto histórico* al que le adjudicamos el protagonismo de esta *década larga* de nuestra historia. En este sentido, proponemos que este punto de inflexión histórico que mencionamos acerca de las *praxis* tiene como sujeto, y ejemplo central en la Argentina del nuevo siglo, a un actor heterogéneo vinculado con organizaciones de trabajadores desocupados (socialmente señalado, pero también personalmente autoasumido, como “pobre”) que además tiene, como novedad histórica, un corte territorial: *actor que se ha constituido como el sujeto colectivo más dinámico del último medio siglo, producto de su organización y movilización.*

Efectivamente, antes de internarnos en las particularidades de cada período podemos elaborar una rápida reconstrucción general del proceso histórico reciente, tomando como eje a las distintas figuras y formas de la *resistencia*. Seguimos aquí a algunos autores<sup>25</sup> que entienden asistir a un cambio paradigmático entre la lucha armada revolucionaria (años ‘60 y ‘70) y las movilizaciones más recientes. Este cambio se habría dado en la década de los años ‘90, dejando atrás toda una tradición de intervención armada y pasando (de manera no-automática ni exenta de contradicciones y complejidades) a la militancia local en los problemas barriales, en el *territorio*. Este cambio se concretó por la apelación a micro-estrategias de subsistencia en el contexto de la aparición (producto de las políticas de ajuste estructural desde los años ‘80) de un muy complejo sector informal, sector que estaría así reproduciendo

---

25 Por ejemplo Massetti (2009).

de manera ampliada la matriz profunda de las políticas neoliberales: la fragmentación y la polarización de la sociedad.<sup>26</sup> A esta nueva realidad aluden las interpretaciones que hacen algunas organizaciones políticas, que fueron protagonistas de la resistencia de los años '60 y '70, en el sentido que “la lucha política devino lucha social”.<sup>27</sup> La *acción territorial* sería así consecuencia de experiencias de carácter más micropolíticas. Frente a la derrota de las décadas anteriores, ciertas manifestaciones del sujeto político popular comenzarían a buscar oportunidades de organización donde anteriormente no lo hacían: en el propio barrio; en la legitimidad de la pertenencia local, donde las fuentes de la autoridad se redefinen a partir de formar parte de un colectivo, máxime cuando este está atravesando un profundo proceso de empobrecimiento. El *quiebre paradigmático* se refleja en el pasaje desde una *teoría* de la acción, a una *experiencia* de acción: un *accionar práctico*, o bien, un nuevo estilo de *praxis social*. Las estrategias de acumulación política se basarán, a partir de los años de la década del '90, en la organización de la subsistencia de poblaciones cada vez más grandes, bajo la pesadapax del Consenso de Washington. Este es el contexto en el que surgen medidas políticas como tomas de tierras, de empresas en vías de quiebra, puebladas y, como cristalización de la resistencia al neoliberalismo, el fenómeno “piquetero”. Este fenómeno no da cuenta de otra cosa que la reinención de las figuras de la acción política, y si bien es un fenómeno multidimensional, no podemos dejar de señalar que el “piquetismo” argentino presenta una línea

---

26 Salvia (2004).

27 Seguimos aquí a Massetti, op.cit. La propuesta de este autor es sugerente pues se preocupa de conciliar, en los aspectos teóricos de la mirada histórica, los cambios en las prácticas organizativas con el mundo de las concepciones ideológicas, dimensiones que los estudios acerca de las derivaciones políticas de los movimientos sociales de pobres parecen encarar por separado.

central de interpelación al Estado, y es la cuestión social. Promediando esa década siniestra, no se puede pensar la relación entre Estado y sujetos políticos sin invocar (por presencia o como espectro) al *fenómeno piquetero*.

Las características comunes a las formas que históricamente ha venido implementando el Estado para intervenir en la cuestión social, quizás sean una de las claves para comprender más profundamente estos fenómenos: desde hace más de tres décadas, el Estado interviene sobre el fenómeno del desempleo mediante el otorgamiento de subsidios, para llegar al caso de la década de los '90 cuando, en el marco de procesos generalizados de insubordinación general de la mayoría de la población, precipitada al abismo neoliberal, tales programas pasaron a operar como una virtual barrera de contención de la insatisfacción y las subsecuentes desobediencia e impaciencia colectivas.

En efecto, frente al telón de fondo de esta creciente desobediencia civil, y a la par que avanzaba la década, el estado va disponiendo solamente el recurso del otorgamiento de subsidios estatales como medida de contención social. Esta desobediencia civil, cada vez más generalizada, era el reflejo del *quiebre político paradigmático*, en un marco de creciente pauperización, desocupación, y derrumbe de los restos del Estado-Plan en las áreas educativas, laborales y de salud.

La acción social estatal se va convirtiendo en centro de atención pública, frente al colapso social-económico neoliberal. Y en especial, a partir del año 1996 estos otorgamientos del Estado (estas erogaciones restringidas, pero cada vez más requeridas de fondos que se concretan sobre todo en bienes muebles que mitigan la pobreza, en raciones alimentarias de distribución periódica para los *beneficiarios*, pero sobre todo en aportes económicos a cambio de ciertas contraprestaciones) se instalan como objeto puntual de demanda organizada y prenda de negociación para acallar la

confrontación. Desde finales de los '90 la acción social estatal es con mucho el área más demandada a la hora de pactar el cese de la violencia política popular, condensadas en innumerables *puebladas* y *piquetes*.<sup>28</sup>

Diversas organizaciones populares, comenzando por las que al fragor de la larga resistencia de la última década del siglo emergieron más organizadas, fueron las que comenzaron a erigirse así en agentes de canalización de los recursos asistenciales estatales. En el interior de la producción desestructurada, estas organizaciones, relativamente nuevas en su consagración, (aunque no así en las tradiciones contenciosas que exhibían) fueron las que encarnaron el reclamo por las demandas locales en distintos puntos del país a finales de la década de los '90.

Es por ello que no es extraño decir que toda organización urbana de pobres, reivindicativa en términos de necesidades cotidianas (de ciudadanía) tiende, al radicalizarse para conseguir sus objetivos en un contexto de desafiliación y persecución desde el Estado, a reforzar la articulación social de la cual va dependiendo. La resistencia a favor de ampliar los márgenes inclusivos de ciudadanía produce colectivos organizados, produce *comunidades*. En el contexto de la protesta, y en la interrelación con otras *comunidades*

---

28 Se conocen así a las movilizaciones populares masivas de algunas localidades del interior de la Argentina. Los piquetes (que retrotraen a la lógica del boicot laboral) operan cortando las pocas vías de acceso a estas localidades, a la vez que interrumpen el tráfico con regiones completas del territorio nacional. Nótese el caso de las demandas, por ejemplo de la ciudad de General Mosconi (Salta), que fue escenario, en mayo del año 2000, del enfrentamiento entre pobladores *piqueteros* y fuerzas de la Gendarmería Nacional. "Los manifestantes demandaban la continuidad del programa de empleo nacional "Trabajar", así como cambios en su estructura, magnitud y alcance, un aumento del monto mensual de 180 a 200 pesos por mes, el pago de salarios adeudados a empleados estatales y maestros, asistencia gubernamental en el establecimiento y desarrollo de proyectos comunitarios generadores de empleo en la zona y garantía del gobierno de que no serían perseguidos legalmente por participar en un corte de ruta...". En: Dinerstein, A; Contartese, D; Deledicque, M. (2010).

en procesos de organización, lo que resulta es un potenciamiento de la capacidad de demandar de los sujetos, que es, a la vez, un aprendizaje. La crisis que el neoliberalismo desató en el país, entonces, produjo *comunidades* a la vez que *experiencia*: podemos llamar a esto “nuevas formas de acumulación política” cuya nueva característica, respecto al horizonte político de aquella fase histórica, ha sido el componente de *estrategia colectiva de supervivencia* en el marco del lugar donde se vive, del territorio, del pueblo, ciudad o barrio, del lugar de trabajo: la gran fábrica que cierra, el comercio que aglutina a muchos trabajadores y que ya “no es rentable”, etc., etc.

Estas nuevas organizaciones, formas visionarias de la inventiva política popular, hacen su aparición política frente al Estado ya con un carácter propio y distintivo. Quisiéramos acentuar este componente historiográfico que, aunque no se perciba, aún está presente en el escenario (micro) político cotidiano actual argentino, y cuyos últimos alcances es imposible por el momento determinar. El Estado es a la vez que interpelado políticamente, requerido asistencialmente y sustituido socialmente allí donde se ha ausentado. Los barrios del/los conurbano/s, las poblaciones más o menos aisladas del interior, se presentan ante los poderes del Estado encarnados en sus asociaciones locales, movimientos o asambleas. Hacia finales de la década de los '90 una realidad comienza a asomar claramente en el análisis de los protagonistas: el territorio, el barrio organizado, el pueblo, la fábrica, etc., *si tiene la capacidad de modificar su realidad*. Se establece así una suerte de tensión progresiva entre la interpelación, la interlocución y la colaboración. Estas organizaciones serán también forja de toda una nueva línea de dirigentes políticos que se incorporarán en mayor o menor grado, al aparato estatal según los vaivenes históricos de la hegemonía y su crisis, la contrahegemonía.

Presentada así nuestra línea de pensamiento, la consecuencia es pensar la política estatal como contraparte dialéctica de estos legados de significación, como un producto complejo de las tramas de las interacciones sociopolíticas en el despliegue de un tiempo histórico. Esto no obsta para que los especialistas en el tema reconozcan fases, continuidades o rupturas. Pero los diseños, las apelaciones a figuras (como la de asociatividad) que el proceso cotidiano de la contrahegemonía impuso, y los canales que el Estado utilice para su aplicación, devienen necesariamente de esta particular contingencia histórica argentina.

Es por ello que muchas de las prácticas y acciones que las organizaciones populares fueron desarrollando han ido siendo incorporadas, sobre todo desde el año 2003, a los programas sociales en un proceso complejo, y no sin contradicciones, conceptualizado por algunos como *institucionalización conflictiva*.<sup>29</sup>

Así, en términos de la experiencia del pasado y en sus posibilidades de acción en el presente, es como se desarrollan los períodos que presentamos a continuación.

### **Primer período: desde los años finales de los '90 hasta 2002. Período de crisis, polarización social, lucha defensiva y oportunidades de emancipación política<sup>30</sup>**

Como lo advertimos: a la decisión, siempre algo caprichosa, de destacar *momentos* de una historia reciente debemos sumar, inexorablemente, la de organizar estos

---

29 Dinerstein, Contartese, Deledicque, (2010) op. cit.

30 "En realidad, no hay un instante que no traiga consigo su *oportunidad* revolucionaria, solo que ésta tiene que ser definida en su singularidad específica, esto es, como la oportunidad de una solución completamente nueva ante una tarea completamente nueva" (Walter Benjamin "Sobre el concepto de Historia", 1942).



momentos o fases arbitrarias alrededor de un determinado “sujeto”; de una suerte de protagonista que orientaría así un relato cronológico de una era que (para mayor complicación epistemológica) nos contiene en su contemporaneidad. Si hemos de caer en ambos pecados diremos, como descargo, que lo hacemos porque el devenir de nuestra indagación etnográfica nos ha puesto allí, nos ha orientado a mirar el presente en clave del pasado, ya que hace varios años hemos ido construyendo nuestros objetos de investigación en el trabajo de campo antropológico, necesariamente, en esa tensión pasado-presente. Estos objetos de estudio que hemos ido persiguiendo han sido, por ejemplo, distintas formas de protesta y de resistencia, las nuevas formas de organización global-local del trabajo, la discusión de la paradójica potencia política engendrada por la “exclusión” neoliberal, las nuevas performatividades políticas y algún etcétera más. Este seguimiento conceptual desde hace un buen tiempo, orientado por el trabajo de campo, nos obliga a asumir, como decíamos en la presentación anterior, que esta escueta cronología refiere a un “sujeto” histórico más o menos definido y reconocible, es decir, un personaje homogéneo, preciso y específico. Y aquí comienza una serie de problemas, porque, sin renegar del hecho que destacamos el dinamismo político de nuevos (y como siempre, inesperados) actores colectivos, asumimos la dificultad de asignarles esas características de homogeneidad.

Colmada de este tipo de aclaraciones, caracterizamos a continuación esta *década larga* dividida en tres períodos temporales, según los procesos políticos y sociales del país en relación con el marco contextual de la crisis social y económica, y la aparición de estos nuevos actores sociales. Los nuevos protagonistas de la Argentina finisecular encarnaron en las heterogéneas organizaciones populares, que aquí

consideramos, para nuestra simplificación, una suerte de sujeto histórico unificado, que entrará en relación con el gobierno en el poder y con los mecanismos del Estado.<sup>31</sup>

A pesar de que esta primera fase solo considera los primeros años del nuevo siglo, forzosamente debemos buscar las determinaciones históricas anteriores, o bien debemos contextualizar este traumático cambio de siglo argentino. Necesariamente, entonces, debemos excedernos en el período histórico que esta etapa supone, aunque hagamos una simple mención de los procesos de más largo aliento.

Para una prolija introducción a todo lector ajeno a los pormenores de la historia argentina reciente, debemos decir (a riesgo de continuar generalizando) que en las últimas décadas del siglo XX se configuró un esquema económico que tuvo como correlato general un creciente deterioro de las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la población,<sup>32</sup> conjuntamente con un incremento de los niveles de concentración de la riqueza. A la vez, se fueron estancando progresivamente ciertas vías de movilidad social, posibilidades estas que pueden ser pensadas como una suerte de “llave” histórica en la integración del sistema

---

31 Seguimos en este pasaje a G. Antón et al. (2011).

32 Subrayamos los aspectos de promedio estadístico, pues este fue un fenómeno bien diferenciado, que distó mucho de afectar a todos los estamentos sociales por igual. Aun restringiéndonos a variables tan limitadas como la económica (la clásica distribución del ingreso, por ejemplo) es impactante el quiebre histórico que la crisis de fin de siglo va produciendo en la transferencia de recursos entre los distintos niveles de la población; una impresionante transferencia económica hacia los deciles económicos más encumbrados, que provino de los sectores sociales más subalternos recreando así tendencias distópicas y de extinción, retrotrayéndose así a las fases iniciales de la industrialización. Ver en: Ansaldo, (1996), sobre datos de Daniel Muchnick. Las estimaciones para el Gran Buenos Aires registraban una acumulación en el 20% de la población con más altos ingresos del 52,3% del total, mientras que el 20% más bajo solo acumulaba el 4,3% del ingreso. En el largo plazo 1974-1999 la tendencia resulta negativa para todos los sectores sociales salvo para los más altos cuya concentración se ha incrementado constantemente en estas tres últimas décadas. (En: Bialakowsky, Hermo y Lusnich: 2003).

político-social-institucional argentino. Lo que se analiza en cientos de trabajos que se enfocan (con disparidad de criterios y marcos analíticos) en, por ejemplo, la evolución de las variables macroeconómicas, o los abismos crecientes de la desigualdad social, o las (re)definiciones sociales en términos de pobreza, o bien las cifras exorbitantes del desempleo, o los tipos y procesos sociales alrededor de la precariedad laboral. En suma, lo que estos estudios van delineando, decíamos, es ni más ni menos que la peor crisis de la historia económica argentina, una consecuente conclusión histórica del período de hegemonía neoliberal iniciado por la dictadura de 1976.

Por diversas determinaciones políticas que aquí nos exceden, la democracia argentina que sucedió en 1983 al período dictatorial se fue subordinando a la especulación financiera y la renuncia a la soberanía en distintos órdenes. La dirección general de las medidas políticas estuvo dirigida a la apertura incondicional de la economía, a la subordinación de las políticas públicas a los intereses particulares, la desregulación financiera y la privatización indiscriminada. Durante los años '90 la continuidad de estas políticas resultó en la extranjerización de la propiedad de los principales sectores de la infraestructura y de las mayores empresas públicas del país, y en un endeudamiento externo insostenible, que desembocó en el *default*.<sup>33</sup>

Esta es la crisis que cristaliza políticamente en diciembre de 2001 y enmarca nuestra periodización, con un incremento espectacular de los índices de desocupación, pobreza, indigencia, depresión económica y deslegitimación institucional y política (con la sucesión, por ejemplo, de 5 presidentes en menos de 15 días). La movilización social estaba en sus puntos más altos, la protesta era generalizada, y

---

33 Ferrer (2010).

la evidencia de los mentados procesos de innovación organizacional había crecido de formas incontroladas por fuera de los marcos tradicionales del gremialismo. Esto se tradujo, para grandes sectores de la población, en procesos concretos de explotación y de regresión en la distribución del ingreso, con la consecuente generación de niveles de pobreza y desempleo inéditos para nuestra sociedad.<sup>34</sup> De forma tal que este primer período (hasta el año 2002 inclusive) será de una completa crisis, de un formidable traumatismo que consideramos como expresión del agotamiento del modelo neoliberal de las décadas anteriores.

A pesar de que ya adelantamos alguna interpretación de este momento crucial en nuestra historia reciente, debemos insistir en algunos hechos importantes. Como toda convulsión social, la Argentina va a aportar un variopinto conjunto de contrastes y novedades que le dan un carácter importantísimo a la hora de entender las coordenadas políticas actuales. En primer lugar, uno de los componentes novedosos de esta fase (recordamos: una conformación de más de dos décadas, pero que cristalizan de manera más o menos abrupta en el final de los años '90) es la constitución de organizaciones de trabajadores desocupados. Este proceso se acompañó de la regeneración de ciertos repertorios de acción y de intervención en el espacio público. Debemos aquí hacer alguna caracterización acerca de este heterogéneo fenómeno organizacional, pues él mismo es correspondiente, como dijimos, con las transformaciones sufridas por las clases subalternas y la especificidad del caso argentino respecto a Sudamérica.

---

34 "Era del abismo" llama Ana Dinerstein a este proceso, que conceptúa como de intensificación de las abstracciones, esto es, agudización de los aspectos abstractos del capital. Esta autora entiende a este proceso reciente como de intensificación de la subsunción real de la sociedad a la lógica del capital, a la lógica del valor. En Dinerstein (2000).

La estructuración social de la sociedad argentina se fue dando, durante el siglo XX, alrededor de organizaciones gremiales masivas y por ende, vigorosas y socialmente influyentes. El movimiento obrero así constituido reflejaba de esta manera la característica distintiva de la Argentina respecto de otros países sudamericanos, como fue la existencia temprana en el siglo de un mercado de trabajo con tasas muy bajas de desempleo. La fortaleza de las organizaciones que definieron al movimiento obrero se expresó en un repertorio de formas de protesta que encontró en la huelga y la movilización su instrumento central.<sup>35</sup> El conflicto laboral asociado a la industria privada (con su geografía específica asociada) constituyó históricamente a las organizaciones de la clase obrera como un actor político decisivo en la vida del país. No fue casual, entonces, que el grueso de las víctimas fatales de la última dictadura (1976-1983) perteneciera al mundo organizativo del trabajo. Además de la persecución criminal por parte del Estado, las formas de protesta de la clase obrera se vieron impactadas por el feroz proceso de desindustrialización que la dictadura inicia y los gobiernos democráticos continúan, en especial durante la última década del siglo XX. Hacia el inicio de esta década se verifica una transformación en las formas de lucha: se implementan progresivamente instrumentos de lucha demostrativos, independientes de la huelga. Los conflictos se van desligando paulatinamente del ámbito laboral para asentarse y referirse a territorios más favorables, a la vez que ganan en radicalidad. Aquí proponemos no obstante, que su lógica de intervención (su *gramática*, según algunos investigadores)<sup>36</sup> seguirá siendo una reelaboración innovadora, deudora, en última instancia, del conflicto laboral.

---

35 Maceira, V. y Spaltemberg, R. (2001).

36 Natalucci, A. (2010).

La transformación fundamental de la forma de la protesta social está en íntima relación entonces con el mercado de trabajo, que a principios de los años '90 ya duplicaba los niveles de desocupación de dos décadas antes. Así que a mediados de esa década, en el marco de niveles inéditos de la desocupación y la subocupación o informalidad de la vida, aparece en escena un sujeto de protesta “desconocido” para la sociedad argentina: los desocupados, organizados alrededor de nuevos repertorios de protesta y demostración, cuyo instrumento central era, no ya la huelga, sino el corte de ruta. En términos de su autodenominación (y parafraseando un tanto libremente a R. Kosselleck) se había consolidado un “espacio piquetero”.

La primera fase que aquí consideramos entonces, desde fines de los años '90 hasta el año 2002, marca el punto de máximo desarrollo del “espacio piquetero” como actor político fundamental.<sup>37</sup> Pero no hay que dejar de resaltar un elemento importante que acompañará a este heterogéneo actor, y es que va a expresar su disconformidad (socialmente múltiple) “con una virulencia inédita”.<sup>38</sup> Y lo resaltamos dada la importancia histórica de estos niveles de dureza.

Víctimas de las nuevas medidas de desregulación del sistema de precios que privilegiaba las producciones del interior del país, se produjo el colapso de aquellas economías regionales a mitad de los años '90. Aquí, ya se fueron implementando ciertas modalidades de protesta que se sumaron a las de corte sindical. Este último foco de protesta presentaba algunas novedades respecto de las tendencias históricas que le habían dado su particular identidad. Por un lado, como decíamos, los niveles de conflictividad laboral fueron deca- yendo, de manera inversa al aumento de la desocupación.

---

37 Natalucci, A. (2010) op. cit.

38 Saborido, J. (2013).

Por el otro, las protestas que se mantenían activas ya no se remitían a organizaciones que representaban a trabajadores del polo industrial-privado, sino que ahora los sectores más contenciosos eran los del sector público que resistían los procesos locales de ajuste, y, como elemento también novedoso, se ubicaban en el interior del país.

Estas protestas, en principio bajo la forma de “movilizaciones” (cada vez más frecuentes y masivas) cobraron una frecuencia (e intensidad) crecientes. Pero el cambio de carácter histórico, más allá del corrimiento del eje gremial (de lo industrial hacia el área de los trabajadores estatales) residió en la confluencia y superposición que indiferenció la protesta laboral de la movilización local o “pueblada”, protagonizada ahora por desocupados y por otros heterogéneos actores sociales territoriales. Esta reconfiguración híbrida está presente en la identidad que se dieron (“piqueteros”) adoptando esta figura del ámbito de la huelga y el boicot laboral.<sup>39</sup> Es sintomático de la acción de resistencia de este nuevo sector de conjunción política que litigaba contra el gobierno, la conformación de *multisectoriales* que magnificaron así su visibilidad y legitimación social.

Este es el sentido de conformación y antecedente organizativo directo de la aparición en el interior del país, en los últimos años del siglo, de las llamadas “puebladas” que nucleaban a los trabajadores desocupados, las más de las veces, huérfanos del ajuste sobre empleos estatales. Su contundente aparición pública se hizo mediante el “corte de ruta”, aislando así a localidades enteras y negociando el levantamiento de la medida a cambio de demandas concretas

---

39 Otras marcas de la “horizontalidad” del nuevo espacio “piquetero” residen en la confluencia con nuevas organizaciones sindicales como la Central de Trabajadores Argentinos (creada en 1992) y el Movimiento de Trabajadores Argentinos (que data de 1994), ambos orientados también en la crítica al modelo social excluyente en vigencia.

expresadas en un lenguaje de derechos, en un contexto de pauperización e informalidad crecientes de regiones enteras, por lo que el acompañamiento a estas medidas era masivo. Hacia el fin de siglo, había hecho su aparición política un nuevo sujeto (el “piquetero”) que portaba nuevos y efectivos repertorios de lucha y la protesta se radicalizaba exponencialmente día a día.

Este nuevo sujeto político, efectivamente, no tardaría en aportar sus mártires al panteón histórico nacional. A partir de entonces, la escalada de la resistencia se hizo ya irreversible en la arena conflictiva argentina y esta se acompañó del consenso y la legitimidad popular, aun cuando debió superar la detracción sistemática de los sectores dominantes y sus aparatos de propagación de información y sentido.

Conjuntamente con la innovadora dinámica política que la movilización social fue tomando, se fue gestando también un fuerte apoyo y participación popular en las áreas urbanas de mayor concentración del país, cobrando así el fenómeno una localización concreta: el *barrio*. Cuando las organizaciones de las áreas de mayor densidad poblacional del interior del país articularon su plan de lucha con las del área del Gran Buenos Aires (el mayor conglomerado urbano del país) se echaron los cimientos para el inicio de un *plan nacional de cortes de ruta*.

Frente a esta ramificación de la organización “piquetera” los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) y Fernando De la Rúa (1999-diciembre de 2001) pero también los que pasaron por el interregno suscitado por la crisis institucional que continuó a esta última gestión, solo podían ofrecer lo que se conoció como “planes”, esto es, planes de ayuda social de distintos contenidos, que los gobiernos (y sus diseñadores foráneos) instituían como único recurso de focalización asistencial.



Una forma de intervención histórica del Estado argentino en la llamada “cuestión social”<sup>40</sup> ha sido, desde la última dictadura militar, el otorgamiento de ayudas, tanto monetarias como (más frecuentemente) en forma de distintas mercancías valiosas en contextos de pobreza. Como se decía, hacia la década del ‘90 esa asistencia se tornó básicamente en un pequeño aporte económico a cambio de alguna contraprestación de trabajo o servicio, mayormente de impacto comunal o social. Estas ayudas tenían la forma institucional de programas muy institucionalizados que se otorgaban de manera individual, pero mediados por alguna organización social a la que el beneficiario/a pertenecía, por lo cual quien gestionaba y “garantizaba” la participación del individuo era aquel colectivo al que se adscribía. Por eso decimos que, en la década de los años ‘90, en un contexto de rebelión social masiva, estas ayudas estatales oficiaban como una suerte de dique de contención social.

El *crecendo* de la rebeldía social va a terminar con el gobierno del presidente De la Rúa (el 21 de diciembre de 2001) y de la Alianza (partidos Radical y Frente País Solidario). Esta crisis convoca en la ciudad de Buenos Aires, en Plaza de Mayo, “la Plaza”, a una de las movilizaciones de carácter semi-espontáneo más significativas de la última etapa histórica. Pero además, la protesta social generalizada, la insurrección e insubordinación sociales se venían gestando durante el fin de década anterior y estallan en este ciclo. ¿Quiénes

---

40 El sentido del concepto de *cuestión social* es desarrollado por R. Castel y tiene la carga no tanto de normatividad clásica sino de aporía, esto es, de concepto que implica en sí mismo una contradicción lógica insuperable. En sus palabras: “una aporía fundamental sobre la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. La cuestión social es un desafío que interroga, que pone en tela de juicio la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos llamamos una nación) de existir en tanto conjunto ligado por relaciones de interdependencia” (Castel: 1997). Este sentido es el que exorciza, de alguna manera, la mirada de la sociedad como sistema autorregulado y armónico, tendiente a una “natural” cohesión.

eran los sujetos sociales que la protagonizan? Algunos académicos los llamaron “nuevos movimientos sociales”, olvidando quizás, que, tanto en los años ‘80 como en los ‘90, también les habían adjudicado novedad a otros distintos “movimientos”. Lo cierto es que este sujeto heterogéneo se conformaba por desocupados que resistían junto con figuras más antiguas, como elementos del antiguo vecinalismo, por movimientos de empresas quebradas recuperadas por sus trabajadores, también por asambleas barriales autoconvocados, organizaciones de ahorristas bancarios estafados, por pequeños sindicatos de trabajadores precarizados, por movimientos de derechos humanos, por intersectoriales de vecinos que apoyaban al hospital o la escuela del lugar, etc.

Se da un vasto proceso de autonomización de diversas identidades sociales que no quieren delegar la defensa de sus intereses en canales institucionales y en las viejas figuras políticas. Como resultado aparece un inédito desarrollo de la acción directa.

Este período está caracterizado, asimismo, por el enfrentamiento generalizado a diversos procesos de expropiación, confluyendo en ellos una protesta heterogénea y una emergente emancipación política, heterogeneidad que no podrá constituirse en confluencia política concreta.

En síntesis, a pesar de que este somero recuento histórico es adyacente respecto al tema que nos convoca, consideramos central y fundamental la comprensión del carácter profundo de esta aparición política de lo que podemos resumir como un nuevo sujeto político popular, por lejos, el más dinámico de las últimas décadas en nuestro país. Hacia el año 2002 este sujeto múltiple y complejo había logrado reafirmarse según una identidad bastante distintiva, había conformado una *maquinaria de lucha* bastante eficaz, se basó en un lenguaje de derechos que lo legitimaba y pudo articular una organización a nivel nacional. Esto pudo lograrse

solamente sobre la base de un formidable trabajo territorial local (en el pueblo, en el barrio, o la localidad) que le confirió su característica distintiva y su base legitimadora, al ocuparse incluso de diseñar, implementar y evaluar verdaderas “políticas sociales”, allí donde el Estado se había retirado, argumentando la “eficiencia” neoliberal. Las “estrategias de supervivencia” iniciales se constituyen hacia el fin de siglo en verdaderas empresas comunitarias. Son proyectos de cooperación dirigidos al bien comunitario, a partir de las necesidades colectivas, verdaderas políticas públicas surgidas *in situ*.

## **Segundo Período: 2003-2007. El gobierno de Néstor Kirchner**

### *Estado y sujeto popular durante la presidencia de Néstor\**

Como ya se señaló en esta introducción, establecer periodizaciones históricas requiere definir y reconstruir acontecimientos que configuran parte de procesos de más larga duración. En este sentido, la etapa que va entre el 2003 y el 2007 se vuelve significativa desde múltiples aspectos: políticos, económicos y socioculturales.

Está claro que los cambios y el recrudescimiento de la instrumentación alevosa del proceso neoliberal de la década anterior constituye el escenario en el que se registraron los conflictos sociales caracterizados en el período precedente. Teniendo en cuenta que esta periodización constituye un intento de reflexión antropológica sobre ciertos momentos de nuestra historia reciente, es que

---

\* Militantes y seguidores del presidente Kirchner enfatizan en el uso del nombre propio la horizontalidad del vínculo “compañero”.

entendemos que la acción social (definida como espacio de experiencia) no puede reducirse a la respuesta a las condiciones económicas. Por el contrario, la complejidad de las coyunturas históricas requiere un enfoque relacional y dialéctico que explicita la lógica cultural del capitalismo parafraseando a Jameson<sup>41</sup>, habitamos más la sincronía que la diacronía y nuestras vivencias se hallan atravesadas mayormente por categorías más espaciales que temporales. Por lo tanto, puede entenderse la configuración del territorio como una expresión histórica de ciertas prácticas políticas en las que se expresan nuevos procesos de subjetividad. Desde este entramado local se socializa y expande una interpelación hacia el Estado, que al contrario de la década precedente, incorpora como parte de su gestión un rediseño de políticas públicas y de Estado en las que se integra la participación de los, hasta entonces, llamados piqueteros y desocupados.

En este sentido, una conceptualización del Estado como mero instrumento de las clases dominantes, por ejemplo, o como un actor neutral, oscurecería el accionar complejo de las clases dominadas en su seno, y con esto, la característica distintiva de cada formación social particular, en este caso la del Estado Nacional argentino.

Como hemos señalado en otros trabajos,<sup>42</sup> pensar el carácter inherente, cuando no central, de la acción *universal* o *general* del Estado, implica reconocer que el área de acción política se traduce en las llamadas *políticas públicas*. Estas políticas se deben entender como un producto de estructuras interiores al Estado, a menudo contradictorias y

---

41 Jameson analiza cómo el capitalismo tardío construye un sentido hegemónico de praxis cultural que se sostiene con "el consiguiente debilitamiento de la historicidad, tanto en las relaciones con la historia oficial como en las nuevas formas de nuestra temporalidad privada...".

42 Cueva y Tacca, CAAS 2014.

heterogéneas, del influjo de las estructuras de la sociedad y sin olvidar, tampoco, las necesarias funciones en la propia reproducción del Estado y la sociedad misma.

Esta nueva situación representa un desafío para la mirada tradicional de la política, al considerar estos sujetos colectivos organizados localmente en distintos territorios y recuperar esas experiencias creando nuevas formas de operativizar políticas públicas. El Estado en este caso, no solo es interpelado sino que promueve la organización territorial como un dispositivo necesario de intermediación entre los conflictos de intereses en la redistribución de la riqueza. Este proceso que dio como resultado un mapa político de organizaciones populares y de base que recobran protagonismo desde la acción militante territorial, se vio favorecido por coyunturas económicas y políticas internacionales regionales que contribuyeron a la ampliación de derechos y a la puja por democratizar espacios que, desde varias décadas, solo pertenecían y gestionaban los sectores dominantes.

### ***La macroeconomía después de la convertibilidad: el llamado "viento de cola"***

Una sociedad de trabajadores sin trabajo o con trabajos precarizados y provisorios, acosados mediáticamente por índices como el *riesgo país* y la *deuda externa*, recibe la devaluación como un corolario lógico pero no por ello menos desesperante y con la impotencia y la rabia expresada en *que se vayan todos*.

El escenario en el que asume Néstor Kirchner la presidencia, el 25 de mayo de 2003, era sin duda desolador y la tarea de reconstruir credibilidad política y esperanza de que se pudiera hacer algo diferente no parecía posible, al menos en un futuro cercano. No obstante, ciertas condiciones económicas internacionales favorecieron la economía

argentina. Pero junto con el cambio en la tendencia de estas variables exógenas se observaron sensibles transformaciones en algunos de los principales vectores de la política económica local, entre las cuales se destaca el deliberado sostenimiento de un tipo de cambio alto, la instauración de planes sociales de alcance masivo, las políticas de ingresos, los controles de precios, la reaparición de los impuestos a las exportaciones, las (moderadas) políticas proteccionistas y las (escasas) reestatizaciones de empresas anteriormente privatizadas (Informe CENDA 2010).

No cabe duda de que el crecimiento económico a partir de 2003 puso en producción algunas de las plantas existentes o se amplió el volumen del producto sin necesidad de recurrir a grandes inversiones, al tiempo que la exorbitante desocupación imperante mantenía relativamente deprimido el salario. En consecuencia, la vigencia de una elevada tasa de ganancia, que superaba marcadamente las tasas de interés de las colocaciones financieras, permitió reavivar numerosas producciones intensivas en mano de obra, dando lugar a un crecimiento económico acelerado. Estas actividades estaban destinadas, fundamentalmente, a satisfacer el mercado interno, a medida que la economía y, con ella, el empleo se expandían, la capacidad productiva requería de nuevas inversiones. Pero, además, la reducción del desempleo ponía a los trabajadores en condiciones de obtener aumentos en sus salarios reales.

Estaba en juego el verdadero motor del crecimiento, es decir, las ganancias extraordinarias en los sectores más pujantes, sostenidas sobre las transferencias de excedente y los reducidos costos salariales.

El factor común de todas estas medidas es su claro corte “intervencionista” o “estatista”, visiblemente contrapuesto al espíritu de época que reinaba durante la Convertibilidad y, más en general, durante el cuarto de siglo que siguió al golpe

de Estado de 1976. Por más determinantes que sean estas rupturas con la etapa anterior, tampoco deben ignorarse los definidos elementos de continuidad, entre los que se destaca el nivel históricamente bajo de los salarios reales. Entre los restantes aspectos que tampoco han mutado sobresale la persistencia del empleo precario e informal, la orientación predominantemente primaria de las exportaciones y la recurrente tendencia a la fuga de capitales (Informe CENDA 2010).

Esta coyuntura favorable es asumida en este gobierno como la posibilidad de gestionar produciendo un cambio de visión en el pacto hegemónico tradicional de la Argentina de las últimas décadas. El intento deliberado de recomponer el salario no es solo una cuestión de derrame de riqueza sino también la posibilidad de reconstruir la participación de los trabajadores en la negociación salarial, sin que desaparezca el papel regulador del Estado. Caracterizada esta etapa como una “triple alianza” de intereses: mientras los exportadores (predominantemente primarios) gozaban de la suba de los precios mundiales y el favorable nivel del tipo de cambio (aunque moderado por las retenciones), la industria mercado-internista crecía como no lo había hecho en décadas. Por su parte, los trabajadores se fortalecían al calor del crecimiento de la ocupación y la recuperación del salario, cuyo poder adquisitivo se había pulverizado con la crisis de 2001-2002. A partir de 2008 la comunión de intereses comenzó a resquebrajarse (Informe CENDA 2010),

Otro aspecto que permite relacionar crecimiento económico con el proyecto político de Kirchner se refiere al endeudamiento que, a diferencia del fuerte proceso de endeudamiento que caracterizó la década de 1990, y que llevó la deuda a niveles del 54% del PIB en 2001 y, posteriormente, tras la devaluación, al 153% del Producto Bruto Interno, a partir de 2003, en cambio, ha disminuido dicho ratio hasta niveles cercanos al 46% del PBI.

## *La coyuntura regional: El MERCOSUR y el rechazo del ALCA*

El proceso de crítica a las imposiciones del FMI y de los bancos internacionales se sostiene como parte de una estrategia regional geopolítica, favorecida por el crecimiento económico y el desendeudamiento, pero también como parte de una recuperación identitaria latinoamericana y de América del Sur. Es así que, el entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y sus pares de Ecuador y Brasil (Correa y Lula), se comprometen en acuerdos económicos pero también políticos y sociales para enfrentar la presión de formar parte del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), que sin duda era la agenda norteamericana para la región. En la ciudad de Mar del Plata se rechaza oficialmente con actos multitudinarios, como parte de la Cumbre de las Américas en el año 2005.

Taiana caracteriza al ALCA como la primera respuesta estratégica de los Estados Unidos en la región: una propuesta de integración con hegemonía estadounidense. Es claro que la propuesta demuestra comprensión del momento estratégico que se vivía: un mundo en el que las asociaciones en bloque están a la orden del día. Pero dicha asociación no consistía simplemente en un acuerdo de libre comercio sino que resultaba más bien una propuesta de inserción política, económica, social y cultural en el mundo. Más que una negociación de libre comercio constituye una respuesta de inserción estratégica (Página 12, abril 2015).

No obstante, este inusitado renacer identitario contó siempre con sus detractores internos, que tomaron como ejemplo a los países, como Chile y Méjico, que ya integraban el ALCA cuestionando todas las políticas sociales inclusivas como mero populismo, minimizando y ridiculizando los alcances geopolíticos y de las políticas de Estado, especialmente la figura de Chávez y su proximidad con Fidel Castro.



Cortar las relaciones carnales con Estados Unidos favoreció la cohesión del proyecto kirchnerista, en esta etapa, ya que estas decisiones se asumieron como *divisoria de aguas*, los opositores cerraron filas con los medios hegemónicos como los diarios Clarín y La Nación y, en televisión por cable, TN (canal perteneciente al Grupo Clarín), entre otros.

### ***La reconstrucción de la subjetividad política: el proyecto kirchnerista***

En este punto quisiéramos retomar una perspectiva antropológica que permita reflexionar sobre la dialéctica de los acontecimientos, teniendo en cuenta los espacios de experiencias pero a la vez desplegar las tensiones que operan en la construcción de los horizontes de expectativas.

En este sentido, es importante señalar que en este período los piqueteros y las asambleas barriales, etc., pierden protagonismo al consolidarse como parte del proyecto sociocultural, en el que dichas organizaciones territoriales y de base asumen abiertamente un trabajo político que también propone agenda al gobierno. Este proceso ha sido caracterizado por algunos autores como novedoso<sup>43</sup> respecto de la forma en que el gobierno convoca a la participación de las organizaciones con base territorial, estén ligadas o no a partidos políticos. El proceso que inaugura e institucionaliza Néstor Kirchner implica una reconfiguración de la tensión con el Estado, ya que son las propias organizaciones las que se dan el debate acerca de qué implica acercarse al gobierno para intervenir y transformar políticas públicas. En esta coyuntura, las organizaciones que se acercan al gobierno sostienen que es

---

43 Autores como Laclau, Svampa, Natalucci, Colombo, entre otros, reflexionan sobre cómo superar las nociones más clásicas del llamado clientelismo o cooptación.

una oportunidad única, en un sentido histórico referido al protagonismo popular, esto es, ser parte de la gestión de gobierno incluyendo no solo las demandas sino apropiándose de dispositivos legales y burocráticos que puedan ser transferidos al territorio y su población. Entienden que esto es una democratización real de la acción colectiva. “El gobierno de Kirchner abría nuevas posibilidades e implicaba una etapa de *avance popular*. Esta interpretación dejaba de lado la lógica reivindicativa de las organizaciones piqueteras para pensar en una lógica de representación más amplia, capaz de llegar a diversos sectores sociales e incluso ser parte de los procesos electorarios”.<sup>44</sup>

Sin embargo, otros grupos, que también habían sido protagonistas de la crisis, supusieron que formar parte de un gobierno y trabajar en consonancia con él, no era el camino correcto para mantener la independencia ideológica y si bien acordaron con los lineamientos políticos generales, no se integraron a lo que luego se conocería como *organizaciones kirchneristas* (Schuttenberg, 2015).

Este supuesto vaivén entre el Gobierno-Estado y las Organizaciones Populares da cuenta de que, en la praxis colectiva, ambos polos se constituyen mutuamente y en esa dialéctica la subjetividad es transformada. Lo que implica profundizar la noción de *tiempo histórico*<sup>45</sup> en la lógica del

---

44 Schuttenberg, M. (En: Forni, Castronuovo 2015, página 111).

45 Aunque no es tema específico de este apartado, consideramos que es pertinente el debate teórico-metodológico sobre el concepto de acción según se configuren las nociones de pasado, presente y futuro. (Ver Benjamin, Koselleck, Thompson, Gramsci, Habermas, entre otros). Un texto que resume parte de estos debates es el de Colombo, A., *El eslabón perdido entre movimiento popular y democracia*, (En: *Ni punteros ni piqueteros*, op. cit.). Señala Colombo “que en un sistema que funciona por repetición, de acuerdo con la circulación de la mercancía... y que convierte a la historia en el relato de ciclos... el presente es capturado y eliminado de la experiencia humana, el futuro es convertido en futuro anterior o destino y el pasado transformado en un pasado que nunca pasa o que nunca se supera. Parece ineludible, entonces, estudiar la acción por oposición al automatismo y empezar por distinguir entre el proceso histórico como reiteración proyectada

capitalismo. Sostener, así, el énfasis en la acción no resulta caprichoso y tampoco elude el análisis sobre las reglas que normatizan, en el proceso de lo hegemónico, la heteroglosia de la experiencia política en el territorio. Ahora bien, es esta acción la que se transforma en una fuerza emplazante, ya que establece un plazo para la toma de decisiones. Esta capacidad de emplazamiento, posibilita el nexo entre antagonismo y transformación, entre lo político y la política, habilitando el despliegue autónomo de la acción que surge como subproducto lateral de la resistencia (Colombo, 2015). Podría pensarse así la relación entre el corto y urgente plazo y el largo plazo, generalmente diluido en promesas de un futuro atemporal.

Este enfoque nos permite reconsiderar el futuro actual, como un proceso histórico que reconstituyó aquel espacio de experiencia (movimientos piqueteros y barriales) en el que asumieron que la oportunidad del gobierno de Kirchner iba más allá de una *mesa grande de consenso* vaciada de contenido simbólico y material, por lo que también “se concentraron en cómo superar lo territorial e inmiscuirse en áreas estatales centrales para la definición de políticas públicas”.<sup>46</sup> Siendo lo político, entonces, el claro horizonte de expectativa.

Esto implicó recuperar confianza en sus propias fuerzas, entendiendo que la transformación de la subjetividad es constitutiva del proceso histórico.

Cerrar este período sin hacer mención a las reacciones que, estas políticas de ampliación de derechos y de incorporación de sectores populares a la vida institucional estatal, provocaron en los sectores dominantes de derecha, sería reducir el proceso de tensiones y de antagonismos. Es

---

al infinito y el tiempo como finitud o plazo que lo interfiere. Adoptar la perspectiva de la *acción* y no la del *sistema* parece en tal sentido un requisito insalvable”. Página 132.

46 Natalucci, A. (En: “Ni punteros ni piqueteros”, op. cit. página 162).

por ello, que acordamos con Colombo, (Colombo: 2015), en que los sentimientos antiigualitarios y racistas en los sectores medios y altos, generan en los gobiernos populares apoyados en ajustadas mayorías, permanentes intentos de golpes y desestabilización política y económica, tal como se analizará en el próximo período.

### **Tercer período: 2008-2010. Polarización social y reacción regresiva de las corporaciones**

El período comienza con signos económicos de desaceleración del crecimiento y de crisis política en la alianza del gobierno. Crecen las acciones de lucha, pero en esta fase quienes las protagonizarán serán distintos sectores de la burguesía. Es significativo el conflicto con sectores rurales a los que se agregarán estratégicamente corporaciones con metas políticas y económicas de corte regresivo.

En esta etapa se hace visible en la arena política argentina el peso de los grandes propietarios. Es una etapa de repolitización, con un fuerte aumento del peso del Gobierno Nacional.

Los acontecimientos que irrumpen en la escena política nacional provenientes de afuera, y ante los cuales el gobierno va a tener que elaborar estrategias de sustentación, tienen que ver, sin duda, con la así llamada crisis de las Hipotecas que se produce en los EEUU, que señala el inicio de una crisis económica internacional, que continúa hasta la actualidad en distintos grados en las diferentes regiones del mundo. Los primeros en sentirla fueron los países desarrollados, pero, sus efectos alcanzaron a todas las naciones.

En nuestro país, el gobierno le hace frente alentando la expansión de la demanda agregada y la retención de mano de obra en la producción industrial a través de un aumento

importante del gasto público. Se implementan políticas relativas a la inversión pública (demanda de automotores, de electrodomésticos, se impulsa el turismo), se tratan de evitar despidos o reducciones salariales. Entre las medidas de estos momentos, tal vez la más relevante haya sido la reestatización del sistema previsional (Ley 26.425 del 2008), con lo cual vuelve a ser un sistema solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional.

En este contexto, en el año 2009, se instituye, una ampliación del régimen de asignaciones familiares al conjunto de los menores de edad no cubiertos con el régimen vigente (9 millones de menores quedan cubiertos por el mismo).

Aparece un conflicto social que tiene su origen en la implementación por parte del gobierno de la llamada Resolución 125.<sup>47</sup> Ese conflicto tiene la particularidad de que la oligarquía pampeana logra poner de su lado a sectores populares, que no solo adhieren a los postulados de la oligarquía, sino que además sostienen iniciativas políticas supuestamente alineadas con los sectores populares, pero que en realidad son funcionales a los intereses del poder dominante. Otros sectores populares, en cambio, adhieren a un gobierno que consideran como propio. Esto es lo que queda expresado con la adhesión popular a los festejos del Bicentenario y con la participación masiva en el velatorio del ex-presidente Néstor Kirchner.

Si bien durante toda la década la tendencia en la distribución salarial fue la de alcanzar el 50% del PBI, es a partir del 2007 que se produce un acelerado crecimiento de la participación de los asalariados. Dicha participación se puede

---

47 La Resolución 125 fue la que quiso imponer el Gobierno de Cristina Kirchner para incrementar las retenciones a la soja y al girasol, a la vez que quiso hacerlas móviles. Esto produjo un *lock out* patronal agropecuario. Ante esto la presidenta manda al Congreso para su resolución el tema de la 125. Allí se llega a un empate que desempata el vicepresidente, saliendo todo favorable para la patronal agropecuaria.

producir ya sea por la expansión del empleo o por el incremento de los salarios, esto último acontece entre 2007-2010. Y es precisamente en esta etapa en la que los sectores dominantes impulsan un proceso inflacionario que erosiona el crecimiento, intentando fijar un techo de alrededor del 40%, alejado del 50% que era el logro a alcanzar.

Las principales políticas laborales de estemomento son determinados Planes y Programas: Argentina Trabaja (2009), programa de inserción social con trabajo, que mediante subsidios de varios ministerios impulsa la creación de unidades productivas que adoptan la forma legal de cooperativas para realizar trabajos de interés comunitario a escala de los municipios. Podemos, también, enumerar una serie de planes y políticas laborales y sociales de transferencia directa con impacto en el mercado de trabajo: Seguro de Capacitación y Empleo, Programa de Empleo Comunitario, Programa de Empleo Transitorio, Planes de Desarrollo Local y Economía Social. También se realizan reformas en las leyes del Trabajador Rural y sobre el Trabajo en las Casas Particulares.

A estos planes habría que agregarle lo implementado en torno a seguridad social: las moratorias previsionales y la ampliación de las pensiones no contributivas, con lo cual quedan cubiertas por el sistema, aproximadamente, el 95% de las personas en edad jubilatoria.

Todas esas medidas favorecen la disminución de las desigualdades. La desigualdad, según el coeficiente de Gini, como vemos en nuestros datos duros, que volvemos a reiterar en este momento, se reduce de 0,5, en 2003, al 0,38 en el año 2014.

Durante el año 2014, la macroeconomía argentina comienza a presentar algunas dificultades provenientes tanto de factores externos como internos. Entre los primeros, señalamos como los principales al efecto de la crisis global y su

relación con el comercio internacional y la demanda de productos argentinos, la caída de los precios de las *commodities* agrícolas, el cuestionamiento de los procesos de desendeudamiento externo por parte de los acreedores que no aceptaron las quitas de la deuda (si lo hizo el 92% restante), acreedores que actúan en complicidad con el sistema judicial norteamericano. Entre los factores internos cabe señalarse la fuga de divisas por parte de los sectores más concentrados de la economía, que afecta negativamente la dinámica de la tasa de inversión y el crecimiento del PBI, como también se intenta, de ese modo, degradar el poder adquisitivo de los trabajadores. A pesar de estos impactos negativos, con el impulso de las políticas públicas se ha tratado de compensar buena parte de los efectos regresivos y recesivos.

En estos últimos años, la conflictividad social se da entre los grupos concentrados de poder económicos, los grupos políticos encargados de la administración del gobierno y los sectores poblacionales, aquellos que se acoplan a los sectores concentrados y aquellos que trabajan en consonancia con el proyecto político del gobierno, entre los cuales encontramos organizaciones de trabajadores que luchan por sus derechos, como la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CETEP).

Los sectores poblacionales que luchan junto a, y por, los intereses de los grupos concentrados, incorporan una forma de lucha: los “cacerolazos”, cuyas primeras apariciones se remontan al derrocamiento de Allende en Chile, tratando de sacar del gobierno legítimo a la Unidad Popular, en los años ‘70. Esta forma de lucha es asumida con distinto signo, en distintos países de nuestra región latinoamericana: Chile, Argentina, Venezuela, Uruguay, Colombia, Canadá, y, en Europa, la toman España, Italia e Islandia.

En nuestro país aparece por primera vez en septiembre de 1996. Se realiza como medio de protesta contra el

Gobierno de Carlos Menem. Es convocada inicialmente por el Frente de Izquierda (Frepaso: Frente de País Solidario), pero luego adhirieron organizaciones sindicales, partidos políticos, entidades empresarias y hasta sectores eclesiásticos. Fue un momento en el que se mancomunaron todas las fuerzas políticas ante una situación de gravedad de la situación económica, de gran deterioro tanto institucional como de gobernabilidad política.

En la crisis del 2001, se vuelve a presentar este formato de lucha nuevamente, si bien en esos momentos en los que culmina el deterioro de la gobernabilidad y se vuelve insostenible la continuidad política y económica, situación que ya se insinuaba desde 1995, queda claro que se trata de una forma de lucha que asumen las clases medias, y que se vinculan con las luchas llevadas adelante por los sectores populares, que como ya dijimos eran los piquetes. En el momento crucial de la crisis esto queda expresado en la siguiente frase: “Piquete y cacerola, la lucha es un sola”. La realidad política que se expresa en esa frase, que nos está diciendo que toda la población se une, más allá de las diferencias de los intereses de clase, señala solo un breve momento de estas luchas. Una vez pasada la máxima gravedad, todo vuelve a ser encauzado, a tal punto que a partir de ese momento, el “cacerolazo” va a quedar como la forma de protesta que utilizan los sectores medios de nuestra sociedad, en especial los que adhieren a los intereses de las corporaciones económicas y grupos concentrados.

Los vamos a encontrar en el paro agropecuario de 2008, con manifestaciones en distintas ciudades del país (Rosario, Córdoba, Tucumán, conurbano bonaerense, Mar del Plata, etc.). En ese momento se disputó el espacio de la Plaza de Mayo entre los caceroleros y los piqueteros. Estas manifestaciones que se produjeron en el mes de marzo, volvieron a repetirse en mayo y en junio. El enfrentamiento entre las entidades de grandes propietarios agrícolas, a las que se les



unió la Federación Agraria (que agrupa medianos y pequeños productores y que cuenta en su haber con una historia de lucha justamente enfrentada con los grandes terratenientes), con el gobierno por el así llamado conflicto del campo, conflicto que va a ceder su virulencia por medidas que toma el Gobierno al respecto.

Vamos a ver resurgir los “cacerolazos” durante el año 2012 en tres ocasiones distintas: en el mes de mayo, en el mes de septiembre y en el mes de noviembre. En el mes de mayo se hizo un “cacerolazo” en contra del gobierno, invocando la corrupción y la inseguridad a la vez que se requería por los nuevos controles impuestos para la compra de dólares. Fueron convocados por las redes sociales. El mes de septiembre se originó por un accidente ferroviario en el barrio de Once (51 muertos) y a ese motivo se sumaron reclamos por la independencia de la Justicia y advertencias por presuntos cambios constitucionales que habilitarían a la presidencia para un próximo período. El 8 de Noviembre (8N) se “caceroleó” en contra de la corrupción, por la independencia de la Justicia, por la restricción en la compra de dólares y como un llamado a los políticos de la oposición para que se organizaran y asumieran el poder.

En abril de 2013 se consigna la realización de uno de los últimos “cacerolazos”, se trató de una participación masiva en varias ciudades del país, convocada, como en el resto de las ocasiones, por las redes sociales. En los meses de agosto, noviembre y diciembre del mismo año hubo otras convocatorias que no fueron acatadas por las poblaciones interesadas, a tal punto que fueron nombradas, con ironía, como “fracacerolazos” en la red social Twitter. Y también fueron cuestionadas por los mismos realizadores en cuanto a los resultados de su efectividad.

Esta manera de ganar la calle por parte de los sectores medios y expresar su malestar a través de los “cacerolazos”,

interpelando al gobierno y a las medidas que el mismo toma, no las podemos explicar por el hecho de que la clase media esté en malas condiciones económicas. El Informe del Banco Mundial “La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina” (2012)<sup>48</sup> señala como características de este momento el aumento de la clase media en nuestro país, a la vez que los niveles de consumo de las mismas no se encuentran deteriorados. Pensamos que la hostilidad que muestran los medios masivos de comunicación, propiedad de los grupos concentrados, con respecto al gobierno tiene llegada entre estos sectores poblacionales, generando una corriente de ideas adversa al poder político, poder que aspiran a recuperar, usando todo tipo de recursos. A lo que habría que sumar medidas que también afectan a esta clase, que no puede valorar lo que ha ganado y que pugna por más, nos referimos a las medidas que tienen que ver con las restricciones cambiarias, que el gobierno se ve obligado a tomar para menguar la fuga de capitales, pero que al hacerlo afecta la libre circulación de dólares, restándole disponibilidad de los mismos a los sectores medios.

En estos mismos años una parte importante de los sectores populares, aquellos que no militan en los partidos de izquierda, espacios políticos que en estos momentos son minoritarios, en lo que hace a los números que obtienen en la dimensión de lo electoral (3.23% en las elecciones del 25 de octubre 2015), si bien en sus prácticas políticas luchan por los derechos de los trabajadores en los sindicatos de la fuerza obrera organizada, y en especial en los sectores de trabajadores tercerizados, teniendo también militancia política

---

48 En dicho Informe se señala que la clase media se duplicó en la Argentina entre 2003 y 2009. Pasó de 9.3 millones a 18.6 millones de personas a partir de la instrumentación de políticas de desarrollo económico y de la ampliación de oportunidades para los sectores más vulnerables. Esto representa el 25% de la población.

en distintas Facultades de las Universidades Nacionales. Los sectores que fueron los que se fogearon en los '90, entre los que también se cuentan sectores de los partidos de izquierda, como ya se relatara más arriba, y que a partir de la implementación de las nuevas políticas gubernamentales toman la decisión de trabajar en consonancia con el gobierno se expresan en ese sentido:

...nosotros parimos los planes sociales, nosotros peleábamos, cortábamos ruta porque decíamos: queremos trabajar, el neoliberalismo nos tapa como la basura debajo de la alfombra, nosotros empezamos a ser visibles cuando empezamos a cortar rutas, a pelear, pero pedíamos trabajo, no queríamos un subsidio para la nada, queríamos trabajar, por eso una discusión que tuvimos muy fuerte, ¡fue la identidad!, nosotros decíamos ¡somos trabajadores!, nosotros decíamos: somos trabajadores desocupados, nosotros no somos ni piqueteros, ni fogoneros, no porque eso esté mal, porque nosotros queríamos reivindicar nuestra identidad como laburantes, que creíamos era la columna vertebral de todo movimiento de transformación, ¡ser trabajador! (...) el tipo que nace explotado de los 15 a los 65 años, el sistema le va a sacar el jugo, ganancia, entonces nosotros no queríamos resignar esa identidad...<sup>49</sup>

Los integrantes de las organizaciones sociales, los militantes territoriales, diferencian dentro de las políticas de gobierno las llevadas adelante durante los '90 de las que implementan los gobiernos kirchneristas:

---

49 Viñeta de campo: Militante varón de 45 años, que trabaja políticamente desde los 14 años, en: Cristina Chiriguini: *La formación de subjetividades en el marco del Argentina Trabaja*. Ponencia presentada en el XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario, 23 al 26 de Julio de 2014.

... las manzaneras de Chiche eran para controlar, para hacer un trabajo, si querés, de relevamiento y controlar algunas cositas... (Mujer de 45 años, Barrio “El Sol” de San Francisco Solano).

... en ese momento era lo que se podía hacer, equivocadas o no, por ahí una manzanera no podía hacer nada, pero por lo menos escuchaba a sus vecinos, dentro de su intelecto o dentro de su posibilidad... (Mujer de 50 años, Barrio “El Sol”).

Estas notas de campo que tomamos de la ponencia de Cristina Chiriguini, ya citada, le hacen pensar a la autora que los gobiernos kirchneristas recuperan para el Estado el rol de generador de políticas públicas más inclusivas frente a las focalizadas y asistencialistas del período anterior (Chiriguini, C.: 2014:10). A la vez que se constata que el trabajo político territorializado cuenta con las mismas poblaciones en las distintas etapas en las que se implementan también distintas políticas, salvo aquellas que imponen el cambio intergeneracional, se relevan también las distintas consideraciones que tienen para los sujetos las políticas gubernamentales en lo que hace a su mayor o menor inclusión de población a los derechos de ciudadanía.

... yo creo que a Argentina Trabaja,<sup>50</sup> nosotros, los militantes, lo tenemos que tomar como una herramienta para construir lo que alguna vez fue la cultura del trabajo y del sujeto social que fue la clase trabajadora en la Argentina... nosotros creemos que la mayor

---

50 Ver la segunda página, al comienzo del desarrollo de este período, en el que se caracteriza a este Programa que se implementa a partir del 2009.

victoria del neoliberalismo fue destruir a esa clase (...) fue destruir la solidaridad de clase, fue destruir su ánimo de lucha (...) fue sacarle el ánimo de pensar que es posible otro mundo (Militante varón de 40 años, Barrio “El Sol”).

El mismo militante dice en otra parte de la entrevista:

... teníamos que romper con esas prácticas de muchos años, las tenés que denunciar (...) donde el militante que creía en convicciones, ideales, era un tonto y lo que valía era el otro, el operador, ¿no? El que rosqueaba,<sup>51</sup> el que vendía fichas, el que vendía servicios. El militante era mirado como un tonto, que creía en los viejos libros, que no se adaptaba a los cambios del mundo, por suerte, hoy el militante volvió a ocupar el rol en la sociedad (...) Eso no significa que no existan aquellos ¡eh! No soy tonto ni iluso...

Estos sectores, muchos de ellos militantes políticos de raigambre peronista, aunque no sea esta la exclusiva filiación política de estas organizaciones, acompañan y sostienen, en este período a las políticas de inclusión social del Gobierno de Cristina Kirchner.

En este mismo marco de actividades militantes, nos interesa hacer conocer la existencia de una organización que aparece en diciembre del 2011, aunque debamos consignar la existencia de trabajos previos que permiten este surgimiento. La Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CETEP), es pensada e implementada por un grupo de militantes que participan desde los años '90 en la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA),

---

51 “Rosquear”: modismo del vocabulario popular para expresar que se arregla una negociación espuria.

forman parte en su momento del Frente Nacional contra la Pobreza, y, cuando surge el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD), se suman al mismo.

Cuando se los indaga acerca del porqué de la CETEP, manifiestan:

... porque desde la caída de Perón para acá podemos decir que trabajaron para eso (para la fractura del movimiento obrero), nosotros, digamos lo que tenemos que hacer es generar las condiciones para que haya mayor unidad en la clase, entonces la idea de la CETEP es organizar gremialmente a los trabajadores que quedaron por fuera, pero que hoy elevaron el piso de la discusión, es decir, que no están discutiendo planes trabajar o lo que existía (...) por lo que peleábamos cuando éramos movimiento piquetero y por bolsones de mercadería, sino que ya estamos discutiendo mayores derechos para los trabajadores que quedamos afuera, y eso hay que discutirlo con el resto de los trabajadores, digamos, y eso es lo que estamos intentando hacer, por eso, una de las ideas iniciales fue que nosotros queremos ser parte de la CGT, queremos que haya una única central y juntos con los compañeros de la CTA, pero que haya como objetivo de máxima, una nueva central con toda la discusión adentro, y que tendría que ser una central de nuevo tipo, porque tendría que incorporar a todos estos sectores que quedan por fuera.

... hay entre 4 y 5 millones de trabajadores que están afuera, que son vendedores ambulantes, que buscaron una estrategia para sobrevivir, entonces ¿cómo los agremiás?

... nosotros decidimos organizarnos como federación de cooperativas (...) Y denominamos economía popular a aquella economía que ya te digo que ha generado el pueblo... (Distintos fragmentos de una entrevista realizada al referente del CETEP de la Provincia de Buenos Aires y a nivel nacional).<sup>52</sup>

Con esta organización se pretende llevar adelante la lucha gremial de un determinado sector de los trabajadores sin importar a qué tipo de gobierno haya que interpelar para conseguirlo, incluso si se trata de un gobierno con el que se tengan los mayores acuerdos.

En este marco histórico, que acabamos de reseñar, se van a producir las transformaciones dentro del Sistema Universitario de la Argentina.

---

52 Entrevista realizada por Matías Larsen, en el año 2012 en el marco del UBACYT (Proyecto de Investigación acreditado por la Universidad de Buenos Aires): *Sujetos, Trabajo y Estado: Políticas Públicas*. (2011-2014). Directora: Mirtha Lischetti.





## Bibliografía

- Anton, G., Cresto, J., Rebón, J., Salgado, R. (2011). "Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en la Argentina". En Modonesi, M. y Rebón, J. (comps.), *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. Buenos Aires, CLACSO.
- Basualdo, E. (2011). *Sistema Político y Modelo de Acumulación*, Buenos Aires, Atuel.
- Brand, U. (2011). "El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación". En Lang, M. y Mokrani D. (comps.), *Más allá del desarrollo*. Caracas, Abya Yala.
- Ansaldi, W. (1996). 3 al 6 de setiembre. "Fragmentados, excluidos, famélicos y, como si eso fuese poco, violentos y corruptos". Ponencia en el *II Congreso Nacional La democracia entre la participación y la exclusión*, Universidad Nacional de Rosario.
- Bialakowsky, A., Hermo, J., y Lusnich, C. (2003). "Trabajo: Dilución y mutación del trabajo en la dominación social local". En *Herramienta*, nº 23. En línea: <<http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-23/dilucion-y-mutacion-del-trabajo-en-la-dominacion-social-local>>.
- Boyer, R. (2014). *Los mundos de la desigualdad*, Buenos Aires, Octubre.
- Brand, U. (2011). "El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación". En Lang, M. y Mokrani D. (comps.), *Más allá del desarrollo*. Caracas, Abya Yala.

- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires. Paidós.
- Chiriguini, C. (2014). 23 al 26 de julio. "La formación de subjetividades en el marco del Argentina Trabaja". Ponencia en el *XI Congreso Argentino de Antropología Social "Edgardo Garbulsky"*, Universidad Nacional de Rosario.
- Colombo, A., (2015). "El eslabón perdido entre movimiento popular y democracia". En Forni, P., Castronuovo, L., (comps.), *Ni punteros ni piqueteros*, La Plata, Edulp.
- Cueva, D., Tacca, M. (2013). 24 y 25 de octubre. "Las formas de subjetividad emergentes en el trabajo asociativo promovido por el Estado". Ponencia en las *XII Jornadas Rosarinas de Antropología Sociocultural*. Universidad Nacional de Rosario.
- Cueva, D., Tacca, M. (2013b). 27, 28 y 29 de junio. "Trabajo autogestionado y procesos de subjetividad: ¿identidades de coyuntura o tradiciones de autonomía?" En las *II Jornadas Internacionales "Sociedad, Estado y Universidad"*. Universidad Nacional de Villa María.
- Dinerstein, A. (2000). "Sujeto y globalización: la experiencia de la abstracción". En *Doxa*, n° 20.
- (2003). "Recobrando la materialidad: el desempleo como espacio de subjetivación invisible y los piqueteros". En *Herramienta*, n° 22.
- (2004). "Más allá de la crisis. Acerca de la naturaleza del cambio político en Argentina". En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 10 n° 1, 241-269.
- Dinerstein, A., Contartese, D., Deledicque, M., (2010). *La ruta de los piqueteros*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Ferrer, A. (2010). "2001-2010: una década extraordinaria de la economía argentina". En *Voces en el Fénix*, año 1, n° 1. (Recuperado en junio de 2013 de: [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com)).
- Forni, P., Castronuovo, L., (comps.) (2015). *Ni punteros ni piqueteros*. La Plata, Edulp.
- Fraschina, S., Trinelli, A. (2015). *Una década ganada*. Avellaneda, UNDAV.
- Infobae (2012). "Banco Mundial: La movilidad económica. El crecimiento de la clase media en América Latina". En línea: <<http://www.infobae.com/2012/11/14/681183-banco-mundial-la-clase-media-la-argentina-se-duplico-2003-y-2009>>
- Informe CENDA (2010). "Notas de la economía argentina. La macroeconomía después de la convertibilidad".

- Jameson, F. (1995). *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*. Barcelona, Paidós.
- Koselleck, R. (1993) *Futuro pasado: para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona, Paidós.
- (2013). *Sentido y repetición en la historia*. Buenos Aires, Hydra.
- Larsen, M. (2012). 4 de septiembre. Entrevista realizada en el local central del CETEP, Buenos Aires.
- Maceira, V., Spaltemberg, R. (2001). “Una aproximación al movimiento de desocupados en el marco de las transformaciones de la clase obrera en Argentina”. En *OSAL*, nº 5, 23-28. Buenos Aires, CLACSO.
- Massetti, A. (2009). *La década piquetera (1995-2005)*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Modonesi, M. (2010). *Subalternidad, Antagonismo, Autonomía. Marxismos y subjetivación política*. Buenos Aires, CLACSO-Prometeo.
- Modonesi, M., Rebón, J. (comps.) (2011). *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. Buenos Aires, CLACSO.
- Natalucci, A. (2010). “¿Nueva Gramática política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina reciente”. En *Astrolabio. Revista del Centro de Estudios Avanzados*, nº 5. Buenos Aires, CONICET.
- (2015). “La recreación de la gramática movimientista de acción colectiva: movimientos sociales y nuevas institucionalidades”. En Forni, P., Castronuovo, L., (comps.), *Ni punteros ni piqueteros*. La Plata, Edulp.
- Saborido, J. (2013). *De Perón a los Kirchner: vicisitudes de la historia argentina reciente*. Buenos Aires, Biblos.
- Salvia, A. (2004). “Crisis de empleo y nueva marginalidad en la Argentina”. En *Argumentos. Revista de crítica social*, nº 4. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Schuttenberg, M. (2015). “El campo nacional y popular durante el kirchnerismo: una aproximación a las diferentes experiencias históricas, identidades y tradiciones políticas que reconfiguraron ese espacio desde 2003”. En Forni, P., Castronuovo, L., (comps.), *Ni punteros ni piqueteros*. La Plata, Edulp.
- Tacca, M., Pacciani, B. (2008). “Una mirada antropológica sobre la memoria social de las formas de lucha en el conflicto de los mineros de Rancagua (Chile)”. Ponencia en *Memorias Arbitradas de las Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos*. Mar del Plata, Gregorio Selser. Soporte Digital, 1ª edición.

Tomasetta, L. (1975). *Participación y autogestión*. Buenos Aires, Amorrortu.

Vezzetti, H. (2009) *Sobre la violencia revolucionaria*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Williams, R. (1997). *Marxismo y Literatura*. Barcelona, Península.

**Segunda parte.**  
**Sistema Universitario Argentino**

---



# Presentación

*Ivanna Petz*

La autonomía, la libertad de cátedra y el cogobierno han sido denominadores comunes entre las modalidades que se han proyectado, y proyectan, en la historia de la Universidad Argentina desde la reforma del '18, con la excepción de los períodos dictatoriales. Lo que no es común es el vínculo que cada modelo expresa en relación al aporte de la universidad a la independencia científica, económica y tecnológica del país.

De igual modo se encuentran disonancias respecto de la planificación del sistema universitario. Las mismas van desde una mirada que abarca la coordinación y control del conjunto, hasta aquellas, que soslayando esa totalidad, bregan por decisiones individuales de cada unidad académica. También, sobre la necesidad de la obligatoriedad de realizar tareas de investigación y extensión como requisito para la graduación, lo que implica un trastrocamiento de la concepción hegemónica de la ciencia y las formas organizativas que se deducen de ella. Esta cuestión supone una dimensión política: la vinculación de los estudiantes con la realidad y las problemáticas nacionales, pedagógica:

la integración del conocimiento teórico y la vinculación temprana a la investigación, y social: los aportes producidos por investigaciones vinculadas al desarrollo social y productivo del país que devuelven así a la sociedad el trabajo que ésta invierte en el sostenimiento de la universidad (Sozzani, 2007).

En un artículo reciente, Raúl Zaffaroni (2015) plantea que el vaivén en la historia de la universidad argentina se da entre un modelo excluyente y otro inclusivo. Entre los defensores de una matriz elitista y quienes bregan por que el liberalismo fundacional se articule con el proyecto sujeto-pueblo y no con los proyectos de dependencia que han constituido la matriz original (Rodríguez, 2013).

Los proyectos universitarios que en 1974 intentaron transformar la universidad liberal científicista impulsada a partir del golpe de 1955, partían de caracterizar la coyuntura universitaria como caótica. Así lo expresaban: “Las medidas aisladas, sin contexto global, los programas segmentados sin visión de conjunto, los dimensionamientos meramente cuantitativos y geográficos sin esquemas de unidad global ni ponderación de recursos humanos y financieros, la prevalencia de una tecnocracia vacía por falta de objetivos, la adopción de resoluciones presionadas por impulsos circunstanciales de intereses sectoriales, todo ello, configura un difícil cuadro de situación...”<sup>1</sup> Hoy, 40 años después, gran parte de ese diagnóstico lo compartimos. No obstante, en la última década, se asiste a la posibilidad de vertebrar la universidad en toda su potencialidad en función de proyectos integrales, sobre la base del debate y la voluntad de construir consensos que reflejen la diversidad y la proyecten en una orientación real y sistemática hacia el desarrollo social, cultural y productivo de nuestra patria.

---

1 Cámpora, H. La Revolución Peronista, EUDEBA, Buenos Aires, 1973, 158-159.



En el presente volumen, tres capítulos integran la sección argentina sobre Educación Superior. El primero de ellos, titulado “Breves consideraciones sobre la Universidad Argentina. De la reforma del 18 a la Universidad Neoliberal”, hace un recorrido que nos introduce en su historia, los modelos en tensión, al tiempo que otorga el marco contextual sobre el que se asientan las transformaciones ocurridas en el período 2003-2014, de los que se ocupa, precisamente, el Capítulo 2.

El mismo, titulado “Sobre la construcción del derecho a la Universidad en la Argentina de comienzos del siglo XXI”, da cuenta de manera pormenorizada del conjunto de políticas que pretendieron avanzar en la transformación de la educación haciendo especial énfasis en lo que denominamos, siguiendo a Naidorf (2015), el Complejo de Educación Superior. Como novedad del período se destacan los modos concretos en que se asume la educación y la ciencia y la tecnología como políticas de Estado, habilitando las condiciones para la integralidad de dicho complejo.

Por su parte, el Capítulo 3 “El Derecho a la Universidad como Derecho Colectivo. Apropósito del programa del CIDAC (FFyL-UBA)”, busca tematizar algunos de los principales debates y desafíos que la política de Educación Superior del período 2003-2014, en tanto política pública inclusiva, y el “Derecho a la Universidad” les genera a las universidades así llamadas “tradicionales”.



# Breves consideraciones sobre la universidad argentina. De la reforma del 18 a la universidad neoliberal

*Ivanna Petz y Matías Larsen*

De las innovaciones de la reforma, la amplificación en el peronismo y los límites del desarrollismo

Carlos Tünnermann Bernheim insiste en que la Reforma universitaria de 1918 debe comprenderse situadamente, en contexto. Es que la misma fue posible en un marco de fuerte movilización social, de cambios en la correlación de fuerzas a nivel internacional, de la expansión del capitalismo en la periferia y de un emergente sujeto social: la clase media que buscaba ampliar sus derechos ciudadanos. Siendo estas sus condiciones de posibilidad, se comprende como rebasa el hecho pedagógico y adopta centralidad en la complejidad social de los países latinoamericanos.

La reforma planteó una primera batalla a favor de una universidad menos elitista, buscó redefinir la relación entre la sociedad y la universidad de entonces. Se trató de transformar una estructura de gobierno universitario con fuerte impronta clerical y verticalista, por una reforma política que posibilitaba, aún con limitaciones, cierta apertura a la participación estudiantil y de docentes. Acorde a los tiempos políticos donde gobernaba el yrigoyenismo, se abrió la

oportunidad de avanzar hacia una democratización efectiva de la vida político-académica interna de la universidad. Sin embargo, los estudiantes de la Federación Universitaria Argentina (FUA) decidieron no aprobar un proyecto presentado por Gabriel del Mazo y Dante Ardigó que incluía la gratuidad y un plan de becas para avanzar en dicha democratización. Fue recién durante los primeros gobiernos peronistas que se instauraron la gratuidad y el ingreso irrestricto, en 1949 y 1953. Ese último año, se inauguró la Universidad Obrera con el propósito de que las clases trabajadoras se capacitaran profesionalmente (Friedemann y González, 2015).

El gobierno peronista, entre los años 1946 y 1955, inició una etapa de transformaciones políticas sociales profundas, en cuanto al rol del Estado, al entendimiento de la organización económica nacional y también de las formas de desenvolvimiento de la vida universitaria. Concretamente, en 1947 se sanciona la ley 13.031 de regulación del régimen universitario. Cabe aclarar que, anteriormente, las universidades nacionales se regían por una serie de articulados de la “Ley Avellaneda” que legislaba sobre la educación pública en general, del año 1885. De sesgo claramente positivista, esta ley del siglo XIX enmarcaba a la universidad dentro de una matriz de pensamiento oligárquico, donde la enseñanza y aprendizaje en la Educación Superior era reservada “naturalmente” apenas a una minoría, la clase gobernante, aunque paradójicamente se proclame autónoma de todo poder político. A esta concepción también se rebeló el movimiento estudiantil con la Reforma Universitaria de 1918, y fue recién, como dijimos anteriormente, con el peronismo, que se logró una modificación sustancial en la legislación. A partir de 1947, la “Ley Guardo”, tal como se denominó por el diputado justicialista que la redactó, introducía varias cuestiones que interpelaron fuertemente a la idea más conservadora de Educación Superior. Mencionaremos dos de ellas.

Se garantizó el *ingreso irrestricto* de todos los ciudadanos argentinos, lo cual generó un ingreso masivo y una consecuente readecuación de la estructura organizativa y la ampliación de la infraestructura edilicia. En la década peronista se transformó el sistema educativo incluyendo a sectores hasta entonces marginados del mismo, democratizando el acceso y concibiendo la formación como un eslabón del desarrollo industrial. La matrícula universitaria creció de 47 mil alumnos en 1945 a 138 mil en 1955. Si en 1945 había tres estudiantes cada mil habitantes, hacia 1955 esa proporción creció hasta 8 por mil. Más aún, en 1949, por decreto del Poder Ejecutivo N° 29.337 se profundizó la democratización: se suprimió todo tipo de aranceles para el acceso y permanencia en las universidades nacionales, citamos aquí sus considerandos:

El engrandecimiento y auténtico progreso de un pueblo estriba en gran parte en el grado de cultura que alcanza cada uno de los miembros que lo componen (...) atendiendo al espíritu y a la letra de la nueva Constitución es función social del Estado amparar la enseñanza universitaria.(...) El Estado debe prestar todo su apoyo a los jóvenes estudiantes que aspiren a contribuir al bienestar y prosperidad de la Nación, suprimiendo todo obstáculo que les impida o trabe el cumplimiento de tan notable como legítima vocación. (Cita extraída de Recalde, 2007:75)

Se redefinió la *autonomía universitaria*, no ya desde una matriz de pensamiento liberal, de separación de las necesidades nacionales y sociales de la población e independencia de todo poder político. Por el contrario, además de remarcar que el financiamiento debía ser estatal, se proclamó la autonomía relativa de gobierno interno así como también de la

libertad de cátedra, y se explicitó que la Educación Superior debía producir conocimiento acorde a los lineamientos políticos más amplios, de planificación del desarrollo económico y social, patrocinado por las políticas de Estado vigentes. Esta idea de autonomía fue también reflejada en la letra de la Constitución Nacional sancionada en 1949, en su artículo 37, que refuerza la importancia de la integración de la academia a los procesos políticos, económicos y sociales nacionales. De hecho, en 1954 se sanciona la ley 14.927, que modifica y complementa a la Ley Guardo, adecuándola a los principios de la Constitución Nacional de 1949.

Después del Golpe de Estado de 1955, la dictadura derogó las leyes universitarias del peronismo, declarando vigente nuevamente a la Ley Avellaneda. En muchas casas de estudios se reinstalaron los cupos y la matrícula dejó de crecer. Luego, durante los gobiernos de Frondizi e Illia, entre 1958 y 1966 hubo un aumento gradual en la cantidad de estudiantes pero se mantuvieron los exámenes de ingreso. En este período se abrió una nueva etapa con otra concepción del compromiso universitario con la realidad nacional, signada por el desarrollismo. Este último, se caracterizó por propugnar el desarrollo económico y social promovido desde el Estado a partir de la incorporación masiva de capitales extranjeros en los incipientes procesos productivos industriales y de permitir la injerencia de los poseedores de estos capitales en la vida política del país. No casualmente, en el plano universitario, el desarrollismo significó una modernización en la producción científica y su vinculación internacional, aunque resultó insuficiente en cuanto a su participación política y su vinculación con el proyecto de desarrollo (Marengo y Giordano, 2013). La experiencia desarrollista en la Argentina concluyó con resultados desfavorables, tanto a nivel económico (estrangulamiento de la economía por

creciente dependencia externa y por falta de inversión) como a nivel social (se ordenaron planes sistemáticos de represión al conflicto social generado). Comenzó aquí a aparecer más sólidamente en la política estudiantil universitaria un fuerte movimiento producto de la apropiación popular de las conquistas del peronismo.

El Golpe de Estado de 1966 inició un período de gobiernos militares hasta 1972. La universidad de entonces, caracterizada por la resistencia política y académica activa fue intervenida. Con la denominada “noche de los Bastones Largos”, donde fuerzas armadas irrumpieron en universidades y facultades tomadas por estudiantes y docentes en acto de resistencia al golpe de 1966, comienza un ciclo de persecución política, donde fue expulsado un número considerable de docentes, argumentando la necesidad de una depuración académica. Entre 1966 y 1970, la matrícula sufrió una leve caída, hasta que el Plan Taquini (1970-1971) revirtió esa tendencia creando 14 nuevas universidades. Luego de la muerte de Perón, los espacios de participación se fueron reduciendo creando un clima designado por la persecución y la represión.

## **De la primavera Camporista a la “Misión Ivanissevich”**

Tras la asunción de Héctor Cámpora, en 1973, el péndulo de la historia argentina se ubicaba en el ala más progresista del mapa político. La universidad se presentaba como un lugar estratégico para modificar las formas de ver la sociedad. Un lugar posible donde pensar los profesionales que se formaban para el país. Jorge Taiana fue nombrado al frente del Ministerio de Educación e impulsó una política de renovación universitaria con el claro objetivo de aportar a la construcción de un modelo nacional de corte popular y soberano.

Durante el tiempo de Taiana y el gobierno de Cámpora se dispuso el ingreso irrestricto y los estudiantes pasaron de 333 mil en 1972 a 507 mil en 1975. Se reabrieron procesos de investigación, se dio fin a las normativas que impedían la actividad política y se promulgó la Ley Universitaria (20.654) que, además de restablecer la gratuidad, estipulaba la autonomía académica y docente, y la autarquía administrativa y económica. Este proceso comenzó con la designación de normalizadores por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) pero quedó trunco por los vaivenes políticos de la época. El movimiento pendular se observaba con mayor severidad en el seno del peronismo. Y así como los sectores cercanos a la juventud ocupaban un lugar importante en la gestión universitaria desde 1973, todo se modificó cuando, luego de la muerte de Perón, el mando de la cartera de Educación pasó a manos de Oscar Ivanissevich. Con la muerte del líder, también hubo un fuerte crecimiento de aires progresistas en la arena política universitaria, y sectores identificados con posturas de derecha y del conservadurismo tomaron las riendas del gobierno. La juventud, y el movimiento estudiantil popular, vivió momentos de franco retroceso y fuerte persecución política.

El nuevo ministro era un hombre surgido del peronismo tradicional (de hecho había ocupado el mismo cargo en 1946) y traía consigo la tarea de “limpiar” a las altas casas de estudios de la influencia de la izquierda. Su política desterró los avances de años anteriores: paralizó las tareas de investigación, desmanteló laboratorios y generó una fuga de cerebros de la universidad estatal. La “Misión Ivanissevich” intervino las casas de estudios y volvió a impedir la agremiación estudiantil. También remarcamos que en este momento se reintrodujeron los cupos de ingreso, limitando seriamente el ingreso a la Educación Superior.



Durante la dictadura cívico militar (1976-1983), además de anular la Constitución Nacional, se intervinieron todas las casas de altos estudios, con nuevos decanos y rectores provenientes de las Fuerzas Armadas. Los contenidos, programas y proyectos académicos fueron reformulados en sintonía con el proyecto político neoliberal en ciernes, y toda discordancia con los lineamientos dictatoriales fue eliminada, así como también se persiguió y asesinó a todos aquellos universitarios que propugnaban la diferencia.

## De la Universidad en el neoconservadurismo

La recuperación de la democracia, que se produce afines de 1983, trajo un inmediato dilema para el sistema universitario nacional: aceptar las cesantías, despidos y concursos realizados por la dictadura o retrotraer la situación al momento previo al Golpe de Estado de marzo de 1976. Frente a ese dilema, el gobierno de Raúl Alfonsín, adopta una posición a intermedia. Por un lado, toma medidas como recuperar el puesto de trabajo de los despedidos por razones políticas, normalizar el funcionamiento democrático de las instituciones removiendo a las autoridades de la dictadura, al tiempo que establecen o modifican los estatutos de las universidades, consagrando los históricos, previos al '66. Esto impidió que participaran de esta renovación del comienzo democrático los auxiliares docentes y que se crearan otras instancias de participación para, por ejemplo, los trabajadores no docentes de las universidades (Herme, 2013).

La vuelta a la vida democrática y constitucional, por lo tanto, no trajo necesariamente aparejada un correlato en la universidad pública. A lo que ya hemos mencionado, hay que agregar que no se resolvió retrotraer la legislación a la última legitimada constitucionalmente: la Ley Taiana fue

olvidada, negada, y se proclamó la vigencia de la reglamentación del año 1966. Se pierde con ello el modelo de Universidad comprometida con su pueblo y se avanza en una especialización burocrática-institucional, entendida como “normalización universitaria”.

El Decreto número 154 del 13 de diciembre de 1983, establece:

Artículo 1º: Declárase como régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales, hasta tanto se dicte la correspondiente ley de fondo, el establecido en el Decreto 154/83, con las modificaciones establecidas en la presente ley.

La normalización a que se refiere este régimen se cumplirá en el plazo de un año prorrogable por otro plazo no mayor de 180 días, si las circunstancias así lo hicieren necesario, a contar desde la vigencia de la presente ley.

Artículo 2º: Se restablece la vigencia de los estatutos que regían en las universidades nacionales al 29 de julio de 1966, en tanto sus disposiciones no se opongan a la presente ley...

A pesar de aquello, hay que señalar la reapertura de la Universidad Nacional de Luján y la creación de nuevas carreras vinculadas a las Ciencias Sociales, como Ciencia Política y Comunicación Social. También, se levantaron los exámenes de ingreso, en la UBA se implementó el Ciclo Básico Común (CBC), y la cantidad de inscriptos recuperó los niveles de 1973-1974, al tiempo que se reestablece el no

arancelamiento de los estudios universitarios. La matrícula creció un 3,8 por ciento anual promedio durante el decenio 1988-1998 (Friedemann y González, 2015).

Sin embargo, el principal problema en la ampliación del derecho a la Educación superior fue la baja incidencia del presupuesto destinado a las universidades. Para entonces ya se perfilaba aquello que se consolida en los años '90: las políticas de reducción de la responsabilidad del Estado en la educación.

En aquellos años las políticas públicas, dentro de las que se incluyen las políticas sociales, se redefinieron en función de la reducción del gasto fiscal pretendiendo aumentar sus niveles de eficiencia y eficacia. La reforma de las políticas sociales se centró en cancelar la universalización por la privatización y la focalización.

Respecto del campo educativo, la denominada “transformación educativa” en la Argentina, dirigida fundamentalmente por la Ley Federal de Educación, se inscribió en aquellos lineamientos de la nueva política social al tiempo que profundizó la tendencia descentralizadora que había comenzado en el año 1956, con el pasaje de las escuelas primarias nacionales a las provincias. En efecto, la Ley Nacional 24.049 en el año 1991 establece que la totalidad de las escuelas medias y terciarias sean transferidas a las provincias.

Coincidentemente con la descentralización, se dispuso la regionalización de la currícula. Serían ahora las jurisdicciones provinciales las encargadas de la elaboración de los Borradores de los Diseños Curriculares, respetando los Contenidos Básicos Comunes dispuestos desde la Nación. Es de destacar que lo anterior no implicó un desentendimiento total por parte del Estado Nacional. El Ministerio de Educación de la Nación se encargó de “controlar los lineamientos políticos-ideológicos de conjunto” (Grassi, Hintze,

Neufeld, 1994:110), y se convirtió en una estructura que gestionó los programas educativos especiales. En otras palabras, se produjo una "...centralización del control pedagógico (a nivel curricular, de evaluación del sistema y de formación de los docentes) y una descentralización de los mecanismos de financiamiento y gestión del sistema" (Gentili, 1998: 114 citado en Petz, 2002).

En materia de Educación superior, los institutos de formación docente y de formación técnico-profesional fueron alcanzados por el proceso de descentralización educativa y transferidos a las provincias aumentando la distancia (descalificación) que mantenían respecto de las universidades (Marengo y Giordano, 2013).

El 20 de julio de 1995 se sanciona la Ley 24.521 de Educación Superior (LES) insertándose de esta manera, la universidad argentina, en el contexto más amplio de reformas neoliberales. La norma habilitó la posibilidad del financiamiento de la Educación superior colocando la educación como servicio, dispuso la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación, otorgó la facultad de restringir el ingreso y de proponer distintas formas de atraer la inversión privada.

Durante los años '90, se crearon nuevas universidades descentradas de los grandes núcleos urbanos, si bien la incidencia de esas casas de estudios fue baja en la interpelación de nuevos aspirantes, dado el contexto de crisis que ya vivía el país por entonces.

El Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Educativa (FOMEC) fue una de las principales políticas a partir de las cuales las universidades consiguieron financiamiento vía deuda externa. La extensión universitaria se redujo a la transferencia de servicios a la sociedad y, junto con la vinculación tecnológica asociada a los intereses de las empresas privadas, se constituyeron en otras fuentes de financiamiento.

La calidad se evaluó a partir de un exacerbado modelo meritocrático y se implementó la política de incentivos a la investigación convirtiendo a los docentes en investigadores-docentes.

El neoliberalismo nos dejó como herencia una universidad fragmentada, disociada de los problemas sociales y nacionales, y el acceso a la Educación superior exclusivamente como privilegio.



## **Sobre la construcción del derecho a la Universidad en la Argentina de comienzos del siglo XXI**

*Ivana Petz, Guadalupe Hindi, Juan Pablo Cervera Novo, Graciela Corbato y Carina Giraudo*

En la última década se configuró en la Argentina un proceso político caracterizado por la restitución y ampliación de derechos ciudadanos que expresaron el reconocimiento de demandas políticas, sociales y culturales, al mismo tiempo que se ejecutaron políticas que dan cuenta de un importante proceso de redistribución. Esto sobre la base de un modelo con tendencia a la reindustrialización donde el trabajo vuelve a ser puesto como organizador social.

En su conjunto, supuso un proceso que no estuvo ajeno a contradicciones y conflictos, muchos de los cuales fueron incorporados a la agenda de gobierno y conducidos desde los propios organismos gubernamentales. Todo lo cual fue posible por un proyecto político que reubicó al Estado en su rol de regulador social, reposicionamiento que implicó la generación de un campo de prácticas y reflexiones acerca de una manera diferente de intervención a la que el Estado tuvo en los '90 en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal. Resta señalar en esta breve caracterización de la etapa, que se buscó integrar en el

desarrollo de políticas a la sociedad civil que se había ido politizando en la resistencia al neoliberalismo ampliando los márgenes de la estatalidad.

En este contexto, el Complejo de Educación Superior y, particularmente, el sector de Universidades Nacionales, se ha visto signado y redefinido.<sup>2</sup> Es que en tanto institución del Estado, la Universidad resulta interpelada, tanto en sus misiones clásicas de docencia, investigación y extensión, como en relación con su carácter autónomo, su relevancia social y sus, en ocasiones ambiguas y discutibles, definiciones de “excelencia”. En este capítulo pretendemos dar cuenta de sus transformaciones en el período 2003-2014.

Transformaciones que reubican a las universidades en un rol estratégico para el desarrollo nacional mientras direccionan a un viejo problema de la Educación Superior en los países latinoamericanos, aquel que refiere a la disyuntiva entre calidad y masividad (inclusión) poniendo sobre el tapete el “Derecho a la Universidad”. En este punto seguimos a Rinesi (2015) para quien este derecho es:

... en primer lugar un derecho de los individuos, de los ciudadanos (de *todos* los ciudadanos: los derechos, repito, son universales o no son): el derecho a estudiar en la Universidad, que no puede ser reducido *solamente* al evidente derecho a ingresar a la Universidad

---

2 Hablamos de Complejo recuperando a Naidorf (2015) quien complejiza a partir de dicha categoría la noción de sistema de Educación Superior. Lo hace siguiendo a Enrique Oteiza (1992) quien prefiere hablar de *complejo científico-tecnológico* (Oteiza, 1992: 11), más que de sistema ya que Complejo da cuenta de la participación de diferentes agentes y sectores. Asimismo queremos señalar que la Educación Superior no se reduce a las Universidades Nacionales (UUNN), también incluye a los institutos de formación superior responsables de la formación de docentes de escuelas primarias y secundarias, colegios técnicos y agro técnicos, además del conjunto de institutos, laboratorios (Marengo y Giordano; 2013). No obstante en este trabajo solamente nos vamos a abocar a las UUNN y a las principales líneas de ejecución de la política científica del período.



sin ser excluido de ella por ninguna circunstancia, sino que involucra *también* (por eso unas líneas atrás calificaba este derecho como “complejo”) el derecho a recibir en ella una educación de la más alta calidad, a aprender, a avanzar en los estudios y a finalizarlos. Pero que es *también* dijimos muchas veces, un derecho de un sujeto *colectivo*, distinto y de otro orden que los individuos o que la mera suma de los individuos que puedan aspirar a estudiar en la universidad y a recibirse en ella: un derecho, dijimos, del *pueblo*, que tiene que poder apropiarse de los frutos del trabajo de las universidades, *además* de pudiendo mandar a sus hijos a sus aulas, y aun si, por la razón que fuera, no lo hicieran, apropiándose del bien social que representa el conocimiento que producen esas universidades, y que tiene que poder apropiarse de este bien social a través de las organizaciones de la sociedad civil de los territorios en los que las distintas universidades se levantan y realizan su trabajo, a través de los Estados nacional, provinciales y municipales... (Rinesi, 2015:134, destacados del autor)

En este trabajo abordaremos, en primera instancia, los nuevos marcos legales que se dieron en otros niveles del sistema educativo y que constituyen las condiciones de aquel Derecho. En segunda instancia, nos enfocamos en las diferentes dimensiones que hacen a la política de Educación Superior como política pública dando cuenta concretamente del Estado en su rol de garante del derecho a la Universidad. Nos detenemos entonces en los diferentes programas y líneas de acción llevados adelante por la Secretaria de Políticas Universitarias de la Nación (en adelante SPU). En tercer lugar, entendiendo que la Política Científica no está dissociada del Complejo de Educación

Superior, y que en el período que estudiamos se le ha asignado un rol estratégico a la Ciencia y la Tecnología en el modelo emergente de desarrollo, merece especial atención la descripción de las actividades desarrolladas en este campo.<sup>3</sup> Por último, reflexionamos críticamente sobre los límites y alcances de tales políticas al tiempo que destacamos las principales interpelaciones que las mismas suponen a las universidades.

## De los escenarios en construcción para la Educación Superior

En sintonía con lo que ocurría en las otras carteras nacionales donde se gestaban definiciones políticas que orientaban la gestión del Estado, una de las primeras que adoptó el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología a partir de Mayo de 2003 fue clarificar “(...) el sentido de la acción educativa no solo para diagnosticar los problemas sino, sobre todo, para establecer prioridades y estrategias respecto de la formación en valores y de la producción y

---

3 Consideramos que la formación de los estudiantes, base del sistema de Ciencia y Técnica (SCyT), es tarea de las UUNN, es decir que no puede ser analizada independientemente del Complejo de Educación Superior. Además, en los últimos años se ha dado un fuerte impulso a los institutos integrados entre Universidades nacionales y CONICET, al tiempo que no se puede soslayar que muchos investigadores sostenidos desde el SCyT adoptan como lugar de trabajo a las UUNN; de acuerdo a datos de la SPU, el 80% de los investigadores residen en las mismas. De aquí que, el derecho a la universidad en su carácter colectivo, también involucra al SCyT. Siendo así, nos encuadramos en la tradición epistemológica y de gestión de la CyT que ha liderado Rolando García, la cual supone la estrecha relación entre docencia e investigación. Es importante señalar, tal como ha recordado recientemente Jorge Aliaga (2015), actual subsecretario de Evaluación Institucional del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (en adelante MINCyT) y Ex decano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA, que la historia de la universidad argentina siempre ha sido liderada por modelos profesionalistas de contadores, médicos y abogados y la ciencia se ha asociado al CONICET. De aquí que en este trabajo no abogamos por la separación entre universidades públicas y SCyT, como dos entidades autónomas.

distribución del conocimiento. Desde este punto de vista se asumió la concepción según la cual el sentido de la educación estaba dado por su contribución fundamental a la construcción de una sociedad más justa” (MECyT, 2007:9). A partir de entonces, la educación vuelve a ser puesta en un lugar prioritario en el modelo de desarrollo que se gestaba.

Las primeras medidas estuvieron direccionadas a avanzar en un corpus legal tendiente a garantizar los derechos educativos y a reorganizar el devastado Sistema Educativo Nacional que dejara el neoconservadurismo como herencia. Se lo hace valorando un eje ético-político que modifica el paradigma educativo a partir de ponderar la educación común anudada con el respeto por las diferencias; estableciendo articulaciones entre la educación, el trabajo y la producción; y atendiendo a la integralidad de la formación básica de todos los argentinos. El cambio de paradigma también expresó la recuperación por parte del Estado del control de la educación como conjunto, esto es la recuperación de la política en la planificación del sistema por sobre la gestión administradora de recursos (Marengo y Giordano, 2013).

En el año 2003 el presupuesto del Ministerio era de 14.500 millones de pesos que equivalían al 3,86% del PBI nacional. En el año 2012 llegaba a los 140.611 millones de pesos lo que implicaba en ese momento el 6,50% del PBI nacional.<sup>4</sup> La vocación de convertir esta tendencia en política a largo plazo se expresó en la Ley de Financiamiento Educativo 26.075 (LFE), que en diciembre de 2005 estableció la meta del 6% de inversión del PBI en materia de educación, ciencia y tecnología para el año 2010. Un año

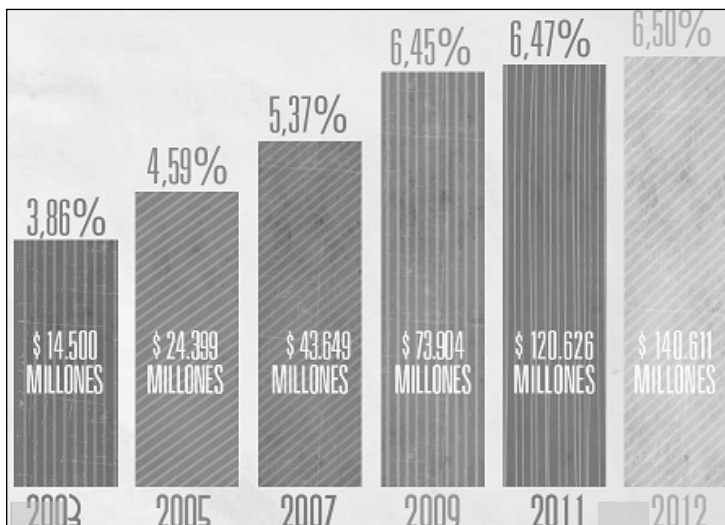
---

4 Inversión exclusiva en educación. En: La Educación en el Proyecto nacional 2003-2013, “La década ganada”. Página 22. Presidencia de la Nación, 2013.

más tarde, la Ley de Educación Nacional 26.206 (LEN)<sup>5</sup> fue más allá estableciendo que ese porcentaje deberá ser destinado exclusivamente a educación, con un presupuesto propio para ciencia y tecnología. Ya hacia el año 2009 las metas propuestas en la LFE (26.075) y en la LEN (26.206) fueron superadas ampliamente<sup>6</sup> tal como se ven en el siguiente cuadro de barras:

- 
- 5 Esta ley fue de una importancia sustancial, ya que derogaba la fracasada Ley Federal de Educación en los puntos más sobresalientes. Algunos de los puntos centrales de esta nueva ley en cuanto a los intereses de este escrito se presentan en su Artículo N° 9 donde, en consonancia con lo planteado en el cuerpo central del texto, propone que el financiamiento de la educación no esté por debajo del 6% del PBI Nacional. Por otra parte, su Artículo N° 10 impide tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen a la educación como un servicio lucrativo o que tiendan a mercantilizarla, ponderando la misma como un derecho humano y corriéndola del eje que prevaleció en los años '90, donde la educación se subsumía casi exclusivamente a las exigencias del mercado. Por último, resultan relevantes, su Artículo N° 16 donde extiende la obligatoriedad escolar desde los 5 años hasta la finalización del nivel educativo secundario y el Capítulo IX de "educación permanente de jóvenes y adultos". Estos últimos puntos mencionados, junto con otras medidas que se irán desarrollando más adelante, mantienen una fuerte relación con la creación de contextos de posibilidades que permitan el acceso a los niveles de Educación Superior para el conjunto de la población, incluyendo aquellos que ya sobrepasando la edad escolar, pudieron acceder a la terminalidad educativa para adultos por medio de distintas políticas que permitiría generar el Capítulo IX.
- 6 Hacia el año 2009, la inversión en educación llegó al 6,45% del PBI.

**Cuadro 1: Progresión del Presupuesto en Educación. Año 2003 al 2012**



Fuente: Documento La Educación en el Proyecto nacional 2003-2013, "La década ganada". Presidencia de la Nación, 2013.

Ahora bien, el aumento de la inversión pública en educación estuvo dirigido sobre 5 ejes principales, a saber:

- » Salarios docentes. En contraposición de las políticas de ajuste en materia educativa vividas durante los años '90,<sup>7</sup> a partir del año 2003 se instala como política salarial la convocatoria a paritarias que permitió la constante recomposición salarial de los trabajadores de la educación. A modo de ilustración, entre los años 2003 y 2013 el salario docente se incre-

7 Todavía es recordada la medida de fuerza implementada por los trabajadores de la educación con la colocación de la CARPA BLANCA en la plaza de los congresos como medida de protesta por las políticas de ajuste hacia el sector. Esta medida estuvo por más de 1000 días instalada sin resolución por parte de los gobiernos.

mentó en un 833%, siendo en el 2003 un salario promedio de \$ 366,20, mientras que en el año 2013 fue de \$ 3.416.<sup>8</sup>

- » Infraestructura educativa: Durante el período que caracterizamos en este trabajo, otro de los pilares de la gestión fue la cuestión de infraestructura escolar pudiendo llegar a todas las jurisdicciones del país.<sup>9</sup> En este sentido, el Gobierno Nacional a través de Ministerio de Educación de la Nación y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con una inversión entre los años 2003 al 2013 de 5.238.244.596 pesos, realiza la construcción y refacción de establecimientos educativos en todo el país con un total de 1580 escuelas terminadas, 383 en construcción y 177 licitadas a través del denominado “Proyecto 700 escuelas” (<http://www.700escuelas.gov.ar/web/>). A su vez, en el mismo período, y con una inversión de 2.335.223.869 pesos, el Estado renovó y adecuó un total de 5.955 espacios educativos a través de obras de ampliación, refacción, rehabilitación y provisión de servicios básicos en edificios escolares.
- » Becas: Hacia el año 2009 y por medio del Decreto 1602/2009 se implementa la Asignación Universal por Hijo (AUH) a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).<sup>10</sup> Dicha asignación consiste

---

8 Se toma como muestra el salario de bolsillo mínimo nacional garantizado del maestro de grado de Educación Primaria Común-Jornada simple, sin antigüedad. *La Educación en el Proyecto nacional 2003-2013, “La década ganada”*. Presidencia de la Nación, 2013.

9 El sistema educativo cuenta con un total de veinticuatro jurisdicciones educativas que representan a cada una de las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las mismas están representadas en el Ministerio por medio del Consejo Federal de Educación donde participan los veinticuatro Ministros de educación de cada provincia en la definición de la agenda de la política educativa.

10 La Administración Nacional de Servicios Sociales (ANSES) es un organismo descentralizado que actúa en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Su principal cometido es administrar todas las prestaciones contributivas de la Seguridad Social en la Argentina, destinadas a los trabajadores activos, pasivos y sus familiares. En su esfera de acción está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, de los trabajadores en relación de

en una “prestación monetaria no retributiva de carácter mensual (...) destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años de edad residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la ley 24.714 y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”. Como contraprestación, de dicha prestación monetaria, los sujetos de este Derecho (por medio de los adultos responsables) deben realizar los controles de salud y desde “los cinco (5) años de edad y hasta los dieciocho (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos” (Decreto 1602/2009). La AUH, de esta manera, impacta en la matrícula escolar de los primeros tres niveles de manera directa: las becas se subsumieron en la AUH que considera el requisito de asistencia a la escuela (en el nivel inicial, primario y secundario o media). De esta manera, el sistema educativo incorporó miles de alumnos. Esta prestación no solo permitió que miles de chicos, que estaban afuera del sistema educativo, accedieran a su derecho y regresaran a las aulas, sino que también mejoró las condiciones de todos aquellos que ya se encontraban en la escuela. A su vez, generó las condiciones necesarias para garantizar la terminalidad educativa, de carácter obligatorio, de un sector importantísimo de la población. Esta política es complementaria con las políticas de becas y prestaciones para el estímulo y sostenimiento educativo en el nivel de la Educación Superior que se desarrollaron principalmente desde la SPU del Ministerio de Educación de la Nación (ME) pero que aparecen caracterizadas en otro apartado de este capítulo.

---

dependencia y autónomos. Así también, administra los fondos correspondientes a subsidios, asignaciones familiares y prestaciones por desempleo. <http://www.sgp.gov.ar>

- » Capacitación docente: En cuanto a la capacitación docente, ya en la LNE (26.206) se leen las sucesivas políticas de jerarquización, revalorización, promoción y definición de las mismas prácticas. El Capítulo 5 de la LEN hace mención a la misma como parte constitutiva de la Educación Superior teniendo como funciones principales la formación docente inicial, la formación docente continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y la investigación educativa. En esta misma ley, la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) en el ámbito del Ministerio de Educación es uno de los puntos fundamentales para el desarrollo de la formación docente.
- » Acciones de fortalecimiento de la calidad educativa: Con el objetivo de democratizar el acceso a los libros y estimular la lectura, el Estado distribuyó durante este período un total de 67 millones de libros que abarcaron a más de 900 autores en establecimientos educativos de todo el país. A su vez, se distribuyeron un total de 44 millones de libros cortos en lugares no convencionales como ser canchas deportivas, hospitales públicos, peajes, vía pública.

Además, se han desarrollado acciones para dar unidad al sistema, respetando las características federales y las condiciones particulares de cada jurisdicción educativa. Se han llevado adelante estrategias de articulación e integración al interior y entre los diferentes niveles del sistema educativo.

A continuación, nos detenemos en la serie de leyes que hacen al cuerpo normativo propio de la década pasada y a partir del cual se puede dar cuenta de la primacía de la política por sobre la tecnocracia en la educación argentina contemporánea.



### ***Ley de 180 días de clase y de Garantía del Salario Docente (25.864)***

Esta es la primera Ley de relevancia en este período y fija un ciclo lectivo con un piso de 180 días efectivos de clase. Además, establece que el Gobierno Nacional asistirá a las provincias que no puedan cumplir con el pago de los salarios docentes.

### ***Ley de Fondo Nacional de Incentivo Docente (25.919)***

Con esta Ley se plantea la cancelación de la deuda con los docentes en concepto de Incentivo Docente.

### ***Ley de Educación Técnico-Profesional (26.058)***

En esta Ley se recupera el título de técnico y el fortalecimiento de la formación técnico-profesional en todo el territorio nacional.

### ***Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (26.061)***

Si bien esta Ley está enfocada a que el Estado garantice a todos los niños, las niñas y los adolescentes (N, N y A) un sistema de Protección integral de los Derechos, abarca también específicamente el pleno acceso, la gratuidad y prioridad en el acceso a la educación de los sujetos comprendidos por dicha Ley. Reconoce, a su vez, la calidad de sujetos activos de derecho y habilita el ejercicio de la ciudadanía. Produce un cambio de paradigma en cuanto a la concepción de los N, N y A, así como la necesaria modificación y adecuación de las agencias estatales y de los agentes que trabajan con esta población, siendo el sistema educativo uno de los más interpelados junto con el judicial.

### ***Ley de Financiamiento Educativo (26.075)***

Establece una suba escalonada del presupuesto para la educación, ciencia y tecnología desde el 4% del Producto Bruto Interno (PBI) en 2006, al 6% en 2010.

### ***Ley Nacional de Educación Sexual Integral (26.150)***

Con esta ley se avanza en el derecho de los estudiantes a recibir información pertinente, precisa, confiable y actualizada sobre Educación Sexual Integral, en todos los establecimientos educativos del país. Cabe aclarar (como en las demás Leyes mencionadas) que estas reglamentaciones no están exentas de tensiones y dilaciones en cuanto a su efectiva adecuación en las respectivas jurisdicciones, siendo muchas de estas abiertamente resistidas, entre otras cuestiones, dada la historia de cada formación provincial. En particular, es llamativo que aún en el momento de escribir este capítulo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no haya permitido su implementación efectiva.

### ***Ley de Educación Nacional (26.206)***

Otorga al Estado Nacional la responsabilidad indelegable de proveer educación y fijar la política educativa, establece la obligatoriedad de la enseñanza desde sala de 5 años de edad hasta el último año de la secundaria o escuela media, y retoma la estructura, unificada y a la vez federal, del Sistema Educativo Nacional.

A este corpus legal que genera condiciones del derecho a la universidad, hay que incorporar dos programas de políticas de redistribución dependientes del ANSES. Nos referimos

a la Asignación Universal por Hijo (Decreto 1602/2009), al cual ya nos referimos anteriormente, y el Programa de Respaldo de Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR).

En relación a este último, que se establece hacia el año 2014 por Decreto 84/2014, diremos que intenta dar respuesta a un sector de la población: jóvenes de 18 a 24 años, franja poblacional donde se daban los indicadores más preocupantes en materia de acceso al trabajo y acceso, sostenimiento y finalidad de los estudios. Por lo tanto, con este programa se propuso “generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre dieciocho y veinticuatro años con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad en la Educación Superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas que los califiquen en ambientes de trabajo” (Decreto 84/2014).

El programa establece que para el caso de estudios terciarios o universitarios los alumnos deberán acreditar haber aprobado dos materias luego del primer año de recibir la prestación, cuatro, una vez cumplido el segundo año, y a partir del tercer año un porcentaje de las asignaturas de la carrera que irá aumentando a razón de un 10% por año de percepción (Resolución 51/2014 de la ANSES que reglamenta el artículo 5 del Decreto 84/2014). No se establece ninguna exigencia en términos de calificaciones a obtener, eliminando de esa manera el sesgo meritocrático. Se otorga además la denominada Beca estímulo a estudiantes universitarios que, estando comprendidos en el PROGR. ES.AR, cursen una carrera considerada estratégica para el desarrollo productivo y tecnológico del país, en una Universidad Nacional y cumplan con el requisito académico estipulado por el Programa Nacional

de Becas Bicentenario. El monto de la beca estímulo comprende la diferencia existente entre el monto anual otorgado por el PNBB de acuerdo al año de cursada del beneficiario y la suma otorgada por PROGR. ES.AR (Marquina y Chiroleu, 2015:13).

Así las cosas, “La universalización del secundario se lograra en el próximo quinquenio, mucho más rápido que el casi un siglo que tardo la universalización de la educación básica, porque las condiciones tecnológicas y académicas son distintas”. Sus derivas: un sujeto que reclama una Educación Superior a su alcance y proviene de casi todos los sectores sociales, habita los grandes conglomerados urbanos y las zonas de baja densidad poblacional, necesita estudiar en lugares accesibles (Marengo y Giordano, 2013:70-71).

## **De la política de Educación Superior como Política Pública**

En la presentación del capítulo citábamos a Eduardo Rinesi cuando plantea que el Derecho a la Universidad asume un carácter individual y otro colectivo. El individual, es decir, el derecho de cada estudiante a continuar sus estudios universitarios, reconoce precisamente un conjunto de condiciones que quedan garantizadas a partir del cuerpo legal que describimos anteriormente. A su vez, cuando desde las propias instituciones universitarias se ha comprendido el carácter colectivo del derecho se han generado importantes y novedosos procesos instituyentes en el sentido que le asigna Castoriadis (1999) a dicha unidad de significación.

Pero, las condiciones para el ejercicio del derecho se habilitan, en parte, mediante un conjunto de líneas de acción

llevadas adelante por la SPU, a partir de asumir como ejes orientadores de gestión la necesidad de un modelo de universidad fuertemente federal, lo que significa universidades nacionales vinculadas a sus territorios y una concepción sobre la educación como herramienta igualadora. Lo que supone: “la Educación Superior como derecho que debe garantizar el Estado y el binomio universidad-conocimiento como instrumentos de un modelo de desarrollo con inclusión social” (Alonso, 2015:7).<sup>11</sup> Esto, independientemente de las trayectorias de quienes han asumido la dirección de tal Secretaría a lo largo del período.<sup>12</sup>

Tal como sostienen Marquina y Chiroleu (2015), los ejes articuladores de la política universitaria en el período 2003-2014 fueron: calidad, pertinencia, inclusión e internacionalización. No obstante, la magnitud de los programas que orientaron aquellos ejes, aparece vinculada irremediablemente a los momentos en que transitaba el país la salida de la crisis. Razón por la cual, en las dos gestiones de Cristina Fernández de Kirchner, luego de que la Ley de Educación Nacional definiera que el 6% del PBI queda destinado exclusivamente a Educación y aumentara sostenidamente el presupuesto para actividades de ciencia y tecnología, se asiste a la ejecución de una política que complementó, en muchos casos presentaciones a convocatorias mediante, el presupuesto global de las universidades nacionales. En este período la SPU del Ministerio de Educación de la Nación pasó de contar con un presupuesto de 1.800 millones de pesos, para el año 2003, al presupuesto actual de 23.000 millones de pesos, según datos de la propia SPU.

---

11 Laura Alonso fue Subsecretaria de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias hasta el 10 de diciembre de 2015.

12 Quienes han ocupado el cargo de Secretario han sido Dr. Juan Carlos Pugliese (2003-2005), Dr. Alberto Dibbern (2005-2010), Abog. Martín Gill (2011-2013) y Dr. Ing. Aldo Caballero (2013-2015). Los dos primeros pertenecientes a la Unión Cívica Radical y los dos últimos PJ-FPV.

Exponemos a continuación las principales políticas organizadas en dos momentos: 2003-2007 (presidencia de Néstor Kirchner) y 2007-2014 (presidencias de Cristina Kirchner).

### ***Período: 2003-2007<sup>13</sup>***

Durante estos cuatro años, el presupuesto universitario se incrementó un 172%. Se pasó de 2.009 millones de pesos en 2003 a 5470 millones de pesos en 2007. Ello se vio reflejado, especialmente, en la recuperación de los salarios universitarios, tanto de los trabajadores docentes como los administrativos y de mantenimiento.<sup>14</sup>

Respecto de las políticas del sector, se desarrollaron programas tendientes al mejoramiento de la calidad, que surgen de los procesos de acreditación (procesos que otorgan la validez de los títulos universitarios). Se destaca el “Programa de Calidad Universitaria” que busca lograr mayores niveles de articulación entre los diferentes niveles del sistema educativo y sus instituciones, y el mejoramiento del sistema nacional de formación de ingenieros canalizado por el Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROMEI) y en Agronomía (PROMAGRO). Asimismo, hay que señalar el impulso a la investigación como actividad integrada a la docencia con un aumento

---

13 Todos los datos del período provienen del informe de gestión del Ministerio de Educación, Ciencia y tecnología 2003-2007.

14 El incremento salarial rondó el 1064%, yendo de los \$ 344,42 en el 2003 a los \$ 4009,88 en el 2013. A su vez, con la ley N° 26.508 de Septiembre del 2009, se amplía el personal docente de las universidades públicas y el beneficio del 82% móvil para los haberes jubilatorios. A su vez, desde el año 2008 se reconoce e incentiva a través de una suma adicional en el salario, la capacitación permanente de los docentes universitarios. En este sentido, desde ese año se paga un monto adicional por capacitación del 15% a los docentes que poseen título de doctorado. Desde 2011 se abona un 5% a los docentes que poseen un título de maestría y a partir del 2013 se le reconoce un incremento del 2,5% para aquellos docentes que acreditan título de especialización (Ministerio de Educación. 2013).

del presupuesto que va de los 65 a los 89 millones de pesos. Otro de los importantes aportes tiene que ver con el mejoramiento de la calidad de la información disponible para la gestión de las propias universidades a través de las acciones impulsadas mediante el Sistema de Información Universitaria (SIU).

En otro orden, se encuentran algunas líneas de acción vinculadas a fomentar articulaciones entre las universidades y el desarrollo local, extensión universitaria y vinculación tecnológica. No obstante lo novedoso del período, por su alto impacto en relación a la amplificación de las actividades de extensión universitaria, es la creación, en 2006, del “Programa de Voluntariado Universitario”, cuyo objetivo principal radica en “profundizar la vinculación de las Universidades Públicas e Institutos Universitarios Nacionales con la comunidad y, a su vez, incentivar el compromiso social de los estudiantes de nivel superior universitario, promoviendo su participación voluntaria en proyectos sociales orientados a mejorar la calidad de vida de su población y estimular el desarrollo local”(Ministerio de Educación de la Nación, Anuario 2009).<sup>15</sup>

Asimismo, a las acciones emprendidas de internacionalización de la Educación Superior, tanto las vinculadas a cooperación internacional como a la formación de alto nivel en el extranjero e intercambio, hay que sumarle la creación en el 2006 del Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA).<sup>16</sup> Dentro de sus objetivos podemos destacar los siguientes:

- » Promover todas las actividades académicas y de investigación que sobre la evolución de la Educación Superior y de

---

15 Es importante señalar para dimensionar el impacto del programa que la extensión universitaria, en la mayoría de las unidades académicas, no cuenta con financiamiento propio.

16 Creado mediante la Resolución Ministerial 635 del 7 de junio de 2006.

la institucionalidad académica a nivel internacional llevan a cabo las universidades, tendiendo a la formación de una red académica.

- » Diseñar un registro de la Oferta Universitaria Argentina en el Exterior, de carácter obligatorio para todas las actividades que supongan el otorgamiento de títulos universitarios de pregrado, grado y posgrado de validez nacional.
- » Promover la comunicación de toda la oferta académica de grado y postgrado en sus distintas modalidades.
- » Organizar el registro de convenios, acuerdos y alianzas de proyectos internacionales de investigación, y desarrollo, lo que debe incluir a los acuerdos entre países y entre sector público y privado.
- » Auspiciar procesos de integración con distintas organizaciones internacionales de universidades.
- » Fomentar la creación de nuevas redes y/o consorcios de las universidades del MERCOSUR.
- » Organizar misiones de universidades argentinas en el exterior con el objeto de lograr asociaciones para la investigación, intercambiar estudiantes y profesores, diseñar desarrollos tecnológicos conjuntos, incorporar estudiantes extranjeros, difundir las producciones culturales del país, y otras actividades pertinentes, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y con las eventuales actividades de promoción de las Embajadas Nacionales.
- » Impulsar la actualización crítica y permanente de la evolución de los distintos sistemas universitarios, focalizando en la detección de las mejores prácticas.
- » Organizar, gestionar, promover y apoyar todas las iniciativas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

Respecto de la política de Bienestar estudiantil, se le dio continuidad al Programa Nacional de Becas Universitarias, consolidándolo y estableciendo prioridades entre estudiantes



provenientes de diferentes regiones, estudiantes de Pueblos Originarios, estudiantes con capacidades diferentes y estudiantes cursantes de carreras prioritarias para el desarrollo nacional, pasando de 2.700 becas en el 2003 a 10.427 en el 2007. A lo largo del período, el presupuesto al programa se incrementó un 46%.

La infraestructura universitaria es otra de las dimensiones que se pretendió mejorar destinándose 114 millones de pesos y poniéndose en marcha 75 obras de infraestructura edilicia en 22 universidades nacionales.

Para finalizar, otra de las acciones destacables fue la ampliación del Régimen Jubilatorio Especial a los Docentes Universitarios. En efecto, en agosto del 2007, se eleva al Congreso Nacional el proyecto de ley que establece en su artículo 3 que “el haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez del personal docente, será equivalente al 82% del promedio actualizado de la remuneración mensual del cargo u horas correspondientes a los últimos sesenta meses” (citado en MECyT, 2007:149).

### ***Período: 2007-2014***

En estos años, vale resaltar la creación de la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias y la política de federalización de universidades nacionales. Cuestión que modifica notablemente el mapa universitario nacional ampliando las condiciones del ejercicio del derecho a la universidad.<sup>17</sup>

La subsecretaría conformada en el año 2011, y dependiente de la SPU, se organizó, en cuatro direcciones nacionales que abarcan la Dirección Nacional de Presupuesto

---

17 Lo que reconoce su antecedente en la política de Educación Superior del primer peronismo. Para profundizar en dicha caracterización recomendamos la lectura de Dercoli, 2014.

e Información Universitaria, la Dirección Nacional de Planeamiento y Coordinación Universitaria, la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado y la Dirección Nacional de Gestión Universitaria. Contempla cinco coordinaciones orientadas al presupuesto universitario, infraestructura universitaria, recursos humanos del sistema universitario, información universitaria y sistema SIU. Asimismo, en la órbita de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria se desarrollan Nueve líneas de acción canalizadas mediante “programas especiales” entre las que se encuentran: el Programa Nacional de Becas Universitarias, el Programa de Bienestar Universitario, el Programa de Calidad Universitaria, el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional, el Consejo de Planificación Regional de la educación Superior (CPRES), el Programa de Incentivos a los docentes investigadores, el Programa Argentina investiga, el Programa de Promoción de la Universidad Argentina y el Área de extensión y vinculación tecnológica.

En adelante caracterizamos dichos programas ordenándolos de acuerdo a las áreas a las que busca fomentar cada uno de ellos, para luego centrarnos en la federalización de las universidades nacionales.

## **De los Programas de fortalecimiento de la Educación Superior**

### ***I-Programas de mejoramiento de la calidad***

La Secretaría de Políticas Universitarias establece por calidad educativa la búsqueda de excelencia en tres dimensiones:

- a. los procesos de formación de profesionales, académicos y científicos
- b. las condiciones institucionales que sostienen a la universidad pública en el marco de su autonomía,

- responsabilidad social, pluralismo ideológico y respeto por los valores democráticos
- c. las dinámicas de integración y articulación del sistema educativo entre niveles e instituciones

En este sentido, los objetivos principales del Programa de Calidad son:

- » Promover y mejorar la calidad de los procesos de enseñanza/aprendizaje y sus resultados, para la formación de recursos humanos de alta calidad, tanto profesionales como científicos.
- » Promover y mejorar la calidad de los procesos de producción y transferencia de conocimientos, contribuyendo a la consolidación de un sistema nacional de innovación.
- » Promover y mejorar la calidad del sistema en su articulación e integración con relación a las demandas y necesidades de la sociedad, y en función de la pertinencia y equidad que debe asumir la universidad en razón de su función social.
- » Promover y mejorar la calidad institucional, fortaleciendo las capacidades y mecanismos de gestión de las universidades sobre sus distintos procesos.

Para ello, se han desarrollado diversas líneas de acción. Por un lado, aquellas orientadas al Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROMEI I y II), Agronomía (PROMAGRO), Farmacia y Bioquímica (PROMFYB), Veterinaria (PROMVET), Arquitectura (PROMARQ), Medicina (PROMED), Odontología (PROMOD) e Ingeniería Forestal, Ingeniería en Recursos Naturales e Ingeniería Zootecnista (PROMFORZ).

De manera complementaria, se inauguró una línea de financiamiento a Proyectos de Apoyo, entre ellos el PACENI para las Ciencias Exactas, Naturales, Económicas e

informática (2009-2011), el PROSOC, para carreras del área de las ciencias sociales (2008-2010) y el PROHUM, para las humanidades (2010-2012). Estos programas surgieron, en su mayoría, a partir de la presión ejercida por Consejos de Decanos de carreras afines (u organizaciones similares) que nucleaban a representantes de las carreras no reguladas, con el objeto de articular políticas y reclamar apoyo para el mejoramiento institucional en condiciones similares a las de las carreras reguladas.

Asimismo, dentro de esta área se ha fomentado la articulación con los diferentes niveles del sistema educativo y hacia el interior del propio nivel universitario, tal el objeto del Programa de Apoyo a las Universidades Nuevas (PROUN)<sup>18</sup> y Contratos de Programas,<sup>19</sup> con el nivel medio, los proyectos de articulación se sostuvieron orientados a la formación docente, lo cual desarrollaremos en el apartado siguiente.

## *II-Articulación con otros niveles del sistema educativo*

El Instituto Nacional de Formación Docente-INFD (LEN 26.206) se crea en el año 2007. Si bien el mismo no pertenece a la órbita de la SPU resulta relevante en tanto implicó un proceso de jerarquización y desarrollo de esta área. A partir de allí, se elabora el primer Plan Nacional de Formación

---

18 "Asignación de recursos en función del cumplimiento de objetivos y resultados pautados en conjunto entre cada universidad integrante del Programa y la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, para llevar a cabo acciones que sostengan, mejoren y desarrollen la calidad académica, en una correcta y eficiente aplicación de los recursos y una mejora en la presentación de los servicios educativos, atendiendo a prioridades fijadas por las Universidades, sobre la base de programas con metas explícitas y auditables". SPU-Ministerio de Educación de la Nación. <http://portales.educacion.gov.ar/>

19 El mismo busca promover "que las universidades logren niveles gradualmente más satisfactorios en el cumplimiento de cada una de las dimensiones que integran sus funciones sustantivas" SPU-Ministerio de Educación de la Nación. <http://portales.educacion.gov.ar/>

Docente 2007-2010 (Resolución CFE 23/07) el cual otorgó el marco para el diseño de la política pública orientada a la temática. A partir de los objetivos planteados en el año 2010 se elabora el documento “Objetivos y Acciones 2010-2011 de Formación Docente” (Res. CFE 101/10) en el cual se plantean diez estrategias principales:

- » Fortalecimiento de la identidad, cohesión e integración del sistema de formación docente
- » Fortalecimiento de la planificación y del ordenamiento del sistema de formación docente
- » Fortalecimiento de la gestión del sistema de formación docente y de su desarrollo
- » Fortalecimiento de la dinámica organizacional de los ISFD que favorezca un buen ambiente de aprendizaje y desarrollo formativo de los futuros docentes y una organización apropiada del trabajo docente
- » Desarrollo de una política de apoyo a los estudiantes de carreras de formación docente
- » Acuerdos sobre desarrollo curricular que aseguren el derecho a una formación de calidad de todos los estudiantes, con contenido nacional, jurisdiccional e institucional, facilitando la articulación entre las carreras y la formación general y específica.
- » Desarrollo de modalidades de formación que incorporen experiencias de innovación para la mejora de la enseñanza en las escuelas. así como el seguimiento y monitoreo del currículo
- » Fortalecimiento del desarrollo de investigaciones pedagógicas, sistematización y publicación de experiencias innovadoras
- » Desarrollo de ofertas coordinadas de formación docente continua que incluyan modalidades pedagógicas diversificadas y de impacto en las escuelas

- » Desarrollo de ofertas de capacitación para la gestión institucional y de renovación pedagógica de la formación de los formadores, afianzando innovaciones y redes institucionales<sup>20</sup>

En continuidad con estos objetivos, se aprobaron posteriormente el Plan Nacional de Formación Docente 2012-2015 (Res. CFE 167/12) y el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (Res. CFE 188/12).

Por último, en el año 2013 se crea el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” (Res. CFE 201/13) coordinado por el Instituto Nacional de Formación Docente con el objetivo principal de garantizar la formación gratuita, universal y en ejercicio de todos los docentes del país a lo largo de tres cohortes consecutivas de tres años cada una.

En articulación con la política de formación docente, la SPU y el Instituto Nacional de Formación Docente, han desarrollado Proyectos de articulación e integración de la formación docente (Res. ME 113/08 y 563/09), con el propósito de afianzar las relaciones de cooperación entre los dos espacios formativos, potenciando la reflexión sobre la responsabilidad del nivel formador y la búsqueda de alternativas de acción sobre problemáticas comunes a la formación docente. Los proyectos se orientaron a la mejora de la Formación Docente Inicial para el Nivel Secundario en las áreas de Biología, Física, Matemática y Química, Lengua, Historia y Geografía, Lengua Extranjera y Educación Física.

Por otro lado, se destacan las acciones de articulación con la Escuela Media a través de programas con diversas denominaciones: Articulación Escuela Media (2004, 2008, 2010), Apoyo al último año en Ciencias Exactas y Naturales (2009), Universidad y Escuela Secundaria (2010-2015), este

---

20 Objetivos y acciones. Plan Nacional de Formación Docente. Anexo Resolución CFE N° 101/10.

último también direccionado a la articulación entre el secundario y la universidad, en las Ciencias Exactas Naturales y Tecnologías. En el mismo sentido, en el año 2012 se crea el programa de Mejora de la Enseñanza de las Ciencias Exactas y Naturales para promover la enseñanza de estas en el nivel secundario buscando promover el ingreso a la universidad en carreras consideradas estratégicas. Según los datos del Informe Anual de Gestión 2015 de la SPU, desde su conformación hasta la actualidad el programa ha financiado cuarenta y tres proyectos trianuales de cuarenta universidades nacionales con una inversión trianual total de 24.600.000 pesos. Los mismos involucraron a alumnos de 4° y 5° años de más de setecientas escuelas secundarias básicas y técnicas. Asimismo, los proyectos se potenciaron a través de la articulación con empresas nacionales de telecomunicaciones y energía (ARSAT, CAMMESA<sup>21</sup> y la Fundación YPF), con el Ministerio de Educación de cada una de las jurisdicciones involucradas y con el CONICET y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, MINCyT, (los proyectos que participan son reconocidos como Proyectos de Desarrollo tecnológico y Social, PDTS, en el ámbito del MINCyT).

Por último, dentro de las acciones de fortalecimiento de la escuela media y promoción de ingreso a la universidad se desarrolló a partir del año 2013 el Programa la universidad en los barrios, orientado a promover articulaciones entre el sistema universitario nacional y organizaciones de carácter territorial, sociales y/o políticas, etc. para afianzar la implementación de políticas de inclusión educativa y de democratización del acceso a la Educación Superior. Según indica el informe de gestión 2015 el programa lleva financiados ciento noventa y dos proyectos desde su conformación con una

---

21 Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico.

inversión de 12.400.000 pesos con cuarenta y siete universidades del sistema universitario público involucradas y más de quinientas organizaciones de la comunidad participando.

Respecto de fortalecer el propio nivel universitario, en el año 2013, se crea el Programa de becas PROFITE para docentes de universidades nacionales que se encuentran finalizando sus tesis de posgrado de maestría o doctorado, principalmente para aquellos que por motivos de edad quedan fuera del alcance de otros programas de becas.

### ***III-Programas Especiales de la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias***

Ubicamos en este eje aquellas políticas orientadas al bienestar universitario en términos de “la promoción y la permanencia de los estudiantes en el ámbito de la Educación Superior”. En tal dirección, se han creado desde la SPU distintas sobre las siguientes líneas de acción: Promoción del Deporte Universitario, Discapacidad, Identidad de género, Pueblos originarios y Educación Superior, Becas Nacionales, Acciones complementarias para becarios, comedores y residencias universitarias.

Asimismo, se incluyen aquí aquellas disposiciones referidas a ayudas económicas. En tal sentido, durante el período analizado se continuó con el Programas Nacional de Becas Universitarias (PNBU), cuya existencia se remonta a la década de 1990, “dirigido a estudiantes de universidades nacionales provenientes de hogares en situación de pobreza estructural” cuya renovación requiere la aprobación de dos materias al año con un promedio no inferior a siete.

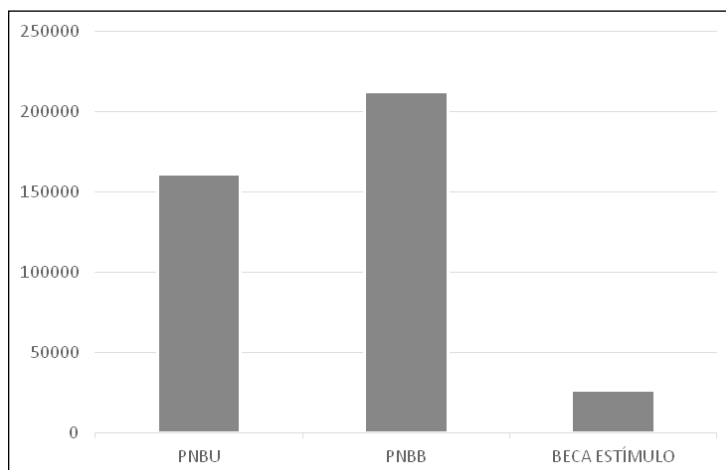
Asimismo, a partir del año 2008 se incorporan dos programas de becas que buscan orientar la matrícula hacia áreas estratégicas para el desarrollo nacional: el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas de Grado TICS (PNBITICS).



El primero corresponde a una ayuda económica para estudiantes que cursan carreras de grado científico técnicas en instituciones universitarias y no universitarias públicas, mientras el segundo corresponde a la ayuda económica orientada a alumnos de carreras de grado vinculadas a tecnologías de la información y la comunicación.

Asimismo, se incorpora la Beca Estímulo para aquellos estudiantes comprendidos por el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGR.ES.AR)<sup>22</sup> que cursen una carrera considerada estratégica para el desarrollo productivo. La misma consiste en el pago de la diferencia entre el monto de la Beca Bicentenario y el PROGR.ES.AR.

**Cuadro 2. Síntesis de Cantidad de Becas y presupuesto asignado por tipo para el período 2002-2015<sup>23</sup>**



Fuente: Elaboración propia en base a los anuarios estadísticos de la SPU-ME. Años 2006-2015.

22 Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos PROG.RES.AR (Decreto 84/2014).

23 El tipo de beca se incorpora en función del año de creación.

**Cuadro 3. Cantidad de Becas y presupuesto asignado por tipo para el período 2002-2015**

Año	PNBU		PNBB		BECA ESTÍMULO		Total	
	Cantidad de becas	Presupuesto	Cantidad de becas	Presupuesto	Cantidad de becas	Presupuesto	Cantidad de becas	Presupuesto
2002	2453	\$7.200.000					2453	\$7.200.000
2003	1709	\$7.200.000					1709	\$7.200.000
2004	3848	\$8.600.000					3848	\$8.600.000
2005	7279	\$12.000.000					7279	\$12.000.000
2006	6966	\$16.600.000					6966	\$16.600.000
2007	10077	\$25.000.000					10077	\$25.000.000
2008	11352	\$26.690.000					11352	\$26.690.000
2009	10960	\$32.880.000	29164	\$140.000.000			40124	\$172.880.000
2010	15021	\$45.063.000	34370	\$168.988.022			49391	\$214.051.022
2011	18721	\$56.136.000	29224	\$158.919.663			47945	\$215.055.663
2012	15899	\$47.697.000	28956	\$137.021.169			44855	\$184.718.169
2013	16669	\$60.008.400	28644	\$213.854.400			45313	\$273.862.800
2014	19286	\$139.420.800	31865	\$415.750.156	15313	\$39.330.144	66464	\$594.501.100
2015	20987	\$226.659.600	30387	\$599.224.398	10935	\$65.749.752	62309	\$891.633.750

Fuente: Elaboración propia en base a los anuarios estadísticos de la SPU-ME. Años: 2006-2015.

Como se mencionó, las políticas de Bienestar Universitario incluyen también aquellas acciones orientadas al Deporte Universitario. Interesa subrayar:

- » Juegos Universitarios Argentinos (JUAR) “Malvinas Argentinas”. Se trata de una competencia deportiva nacional que reúne a todos los estudiantes deportistas de univer-

sidades públicas y privadas e institutos terciarios de educación física y tiene por objetivo promover y fortalecer el deporte universitario como política de inclusión y participación en la universidad, y generar una competencia universitaria federalizada, anual y sistemática para la participación (en distintos deportes, disciplinas y ramas) de estudiantes de nivel superior en todo el territorio nacional (Informe Anual 2015).

- » Jornadas deportivas “Presidente Néstor Kirchner”, las cuales impulsan al deporte como vínculo entre la universidad y la comunidad a través de jornadas deportivas de las que participan jóvenes universitarios y de la comunidad en su conjunto. Las disciplinas practicadas son fútbol, futsal, vóley, hockey, atletismo, boxeo, handball, básquet, ajedrez, tenis, taekwondo, natación y tenis de mesa.
- » Juegos Olímpicos Universitarios: “Universiadas” en Kazán y Gwangju. Se trata del evento deportivo internacional más importante que tiene el deporte universitario, donde se reúnen los mejores atletas universitarios de todo el planeta y cuentan con la organización de la Federación Internacional de Deportes Universitarios (FISU). Allí se financió el viaje de dos delegaciones a las “Universiadas” de Kazán 2013, en Rusia, y a Gwangju 2015, Corea del Sur.
- » “Diplomatura en deporte social” de la Universidad Nacional de Avellaneda, iniciada en el 2014 la misma posee una duración de un año y medio y se dicta en tres sedes (dos clubes de barrio del Municipio de Avellaneda y un club de la Ciudad de Buenos Aires). Su objetivo principal es brindar herramientas y conceptos para la comprensión, intervención y medición de impacto de las prácticas deportivas.

En otro orden, en el marco de las políticas de la Subsecretaría, resaltamos aquellas que apuntan al reconocimiento de las realidades de la población universitaria,

como elemento clave para el ingreso y permanencia de los estudiantes. En ese sentido se destacan las inversiones y programas orientados a la infraestructura:

La continuidad y recepción de pliegos del Programa de seguridad creado en el año 2006 a través de la Resolución 157/2006 cuya primera etapa se denomina “Evaluación de edificios universitarios” y tiene por objetivo garantizar las condiciones seguras de los edificios donde concurren los alumnos en base a lo que indica la normativa. Para ello se circunscribieron las tareas a la ejecución de salidas, puertas y escaleras de emergencia, y adecuaciones generales.

Es notable la implementación del Programa de Infraestructura básica para ludotecas infantiles en universidades públicas que implica el financiamiento para la construcción de espacios de juego y ludotecas para niños de 45 días a 6 años, de modo de atender a las necesidades de la población universitaria con niños a cargo. Durante el 2014 se generó el espacio en seis universidades nacionales (Universidad Nacional General Sarmiento, San Martín, Luján, Avellaneda, Lanús, del Centro de la Provincia de Buenos Aires) y una provincial (Universidad Autónoma de Entre Ríos). Actualmente, existe una cobertura de entre ciento veinte y ciento sesenta niños por ludoteca y se ha realizado una inversión total de 40.000.000 de pesos.

Es importante mencionar también el rol de los comedores estudiantiles en tanto “política de inclusión que debe propiciar y acompañar el proceso de expansión de la matrícula universitaria, fomentando la integración del alumno a la Universidad a través de una alimentación saludable” (Informe de gestión 2015). Para llevarlos adelante entre los años 2012 y 2015 se han realizado veintiuna obras en doce universidades nacionales de todo el país por un total de 27.829.742 de pesos. Asimismo, se han construido ocho comedores y se han realizado obras de mejoramiento

edilicio en seis comedores existentes, así como también la entrega de siete módulos de equipamiento.

En la misma línea se han desarrollado obras de infraestructura tendientes a reducir el déficit de Residencias Universitarias en universidades nacionales. Específicamente, se invirtieron 15.205.644 de pesos en catorce obras de diez universidades nacionales para el período 2012-2015, se construyeron diez residencias a la vez que se realizaron obras de mejoras edilicias y se entregaron tres módulos de equipamiento.

Más allá de las inversiones de infraestructura, se destacan iniciativas como las Políticas de accesibilidad para estudiantes universitarios con discapacidad, que busca promover la igualdad de oportunidades en la formación universitaria. A través del programa, cada estudiante con discapacidad recibe una computadora portátil de última generación con los periféricos y adaptaciones y tecnologías de apoyo necesarias para su uso de acuerdo a sus necesidades.

También, desde la Subsecretaría, se han promovido políticas que involucran a *la universidad en el entramado productivo nacional/regional/local*. En ese sentido, podemos nombrar al programa “Capacidades Universitarias para el desarrollo productivo” que contiene proyectos de articulación entre las universidades, actores de la sociedad y el sector productivo para el desarrollo de diferentes regiones del país, “la universidad con YPF”<sup>24</sup> orientado a promover la finalización de carreras relacionadas con la industria hidrocarburífera a la vez que otorga una instancia de práctica profesional. Asimismo, se ha fomentado la vinculación con la trama científico-tecnológica nacional como ARSA,<sup>25</sup> CNEA<sup>26</sup> e YPF, entre otros, con el fin de fomentar vocaciones

---

24 Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

25 Empresa Argentina de Soluciones Satelitales.

26 Comisión Nacional de Energía Atómica.

orientadas a generar empleo de calidad agregando valor a nuestros productos y servicios. En ese marco, se han desarrollado Jornadas de Divulgación Científica y Soberanía con estudiantes de escuelas secundarias para promover su ingreso a carreras vinculadas a la temática.

Siguiendo con los programas que vinculan a la universidad con el entramado productivo se pueden mencionar: “Vinculación tecnológica” (2008-2015), “Universidad y Transporte”, se trata de una convocatoria a proyectos de Investigación Básica y Aplicada en transporte para universidades nacionales y provinciales (2014), “Convocatoria Manuel Belgrano” (2013-2014) donde las universidades presentan proyectos para la asistencia exportadora de pequeñas y mediana empresas y “Colaboración universidad y CAMMESA” orientado al aporte de las universidades en materia de soberanía energética (con universidad Nacional General Sarmiento y Universidad Nacional Arturo Jauretche).

Asimismo, se impulsó a las *universidades en tanto ejecutora directa de políticas públicas del Estado Nacional*, como es el caso del PRO.EMPLE.AR, que incorpora a las primeras como unidades desarrolladoras de una política pública del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) o la ejecución universitaria del Plan Fines<sup>27</sup> así como su enriquecimiento en términos de asistencia técnica y el desarrollo de materiales de enseñanza. Vale mencionar también, la generación de incubadoras universitarias a través de la articulación del Programa INCUBAR del Ministerio de Industria, orientado a generar empleos de calidad para los jóvenes.

---

27 El Plan de Finalización de estudios Primarios y Secundarios para jóvenes y adultos tiene por objetivo posibilitar que todos aquellos jóvenes y adultos mayores de dieciocho años que aún no han completado la escolaridad obligatoria, puedan finalizarla. Es un plan específico creado a término y refrendado por los Ministros de Educación del país a través de las Resoluciones N° 22/07 y 66/08 del Consejo Federal de Educación. Fuente: <http://fines.educacion.gob.ar/fines/que-es-fines/>

Otro conjunto fundamental de líneas de acción estuvo constituido por aquellas que promovieron una vinculación territorial de la universidad entendiendo que los saberes académicos constituyen un valor determinante para mejorar las condiciones de vida del conjunto de la sociedad, especialmente de los más humildes (Alonso, 2015). Así fue como se impulsó la extensión, la vinculación con la cuenca Matanza Riachuelo y con los municipios argentinos de todo el país.

En esta línea se destacan el programa “Universidad, Estado y Territorio” que complementa la línea de programas de financiamiento a la extensión universitaria y busca “anclar los trabajos extensionistas en relación con las problemáticas sociales de cada comunidad” (Informe SPU 2014). A este, podemos sumar “Universidades con ACUMAR”,<sup>28</sup> “Programa de educación en Cooperativismo y Economía Social” creado a partir de la Resolución SPU227/13 cuya primer convocatoria se realizó en el año 2014, orientada a proyectos de investigación y constitución de redes universitarias para la producción de conocimiento aplicado a la solución de problemas propios de las cooperativas, mutuales y otras entidades de la economía social, en asociación con las mismas.

El programa “Universidad y municipios” tiene por objetivo la articulación entre proyectos de investigación y extensión de anclaje territorial que, en articulación con los gobiernos locales y organizaciones sociales, permitan el mejoramiento de la infraestructura, el equipamiento comunitario de la vivienda, el acceso a los servicios públicos y la calidad del medio ambiente.

---

28 Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. Es un organismo público creado en el año 2006 mediante la Ley N° 16.168, que se desempeña como máxima autoridad en materia ambiental en la región. Es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que se conjuga con el trabajo de los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su tarea es la implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) en la cuenca Matanza-Riachuelo.

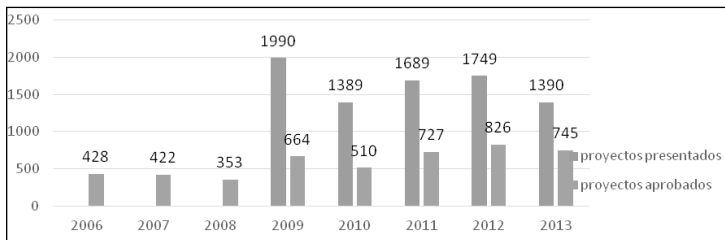
Se consolidó el programa de “voluntariado universitario”. A las convocatorias ordinarias que se sucedieron desde el año 2006, se incorporan en el 2009 convocatorias específicas que buscan articular los proyectos con políticas públicas novedosas como es el caso del Programa “Conectar Igualdad”<sup>29</sup> cuyas convocatorias particulares se realizaron en los años 2011 y 2012o temáticas vinculadas a la coyuntura anual como el caso de las convocatorias “La Patria es el Otro” (2013) y “Bicentenario” (2010). Asimismo, en las convocatorias ordinarias los ejes temáticos para presentar proyectos fueron ampliándose también en función de las problemáticas surgidas en los diferentes territorios. Entre los que más se destacaron fueron: economía social, trabajo y cooperativismo, juventud, pueblos originarios, promoción de la salud, cultura, medios audiovisuales, Democracia, inclusión social, Cultura, Historia e Identidad Nacional y Latinoamericana entre otros.

---

29 “El Programa Conectar Igualdad fue creado en abril de 2010 a través del Decreto N° 459/10 firmado por la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, para recuperar y valorizar la escuela pública y reducir las brechas digitales, educativas y sociales en el país. Se trata de una política de Estado implementada en conjunto por Presidencia de la Nación, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Educación de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios. Como una política de inclusión digital de alcance federal, Conectar Igualdad recorre el país distribuyendo *netbooks* a todos los alumnos y docentes de las escuelas secundarias, de educación especial y de los institutos de formación docente de gestión estatal”. Fuente: [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)



**Cuadro 4. Relación entre proyectos presentados y proyectos aprobados de Voluntariado Universitario 2006-2013<sup>30</sup>**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios estadísticos de la SPU-ME. Años 2008, 2009, 2010, 2012 y 2013.

**Cuadro 5. Resumen de proyectos presentados, proyectos aprobados, estudiantes, organizaciones, cantidad de docentes y financiamiento para cada convocatoria y total anual de Voluntariado Universitario 2008-2013<sup>31</sup>**

	2008	2009		2010	2011	
	Convocatoria única	1ra.	"Voluntariado Universitario en la escuela secundaria"	Convocatoria del Bicentenario	Convocatoria específica "La universidad se conecta con la Igualdad"	2da.
Proyectos presentados		1340	650	1389	215	1474
Proyectos aprobados	353	424	240	510	139	588
Estudiantes participantes	9000	10800	3657	8781	2487	10637

30 Los datos faltantes se deben a las diferencias en la presentación de la información en los diferentes Anuarios estadísticos de la SPU-ME.

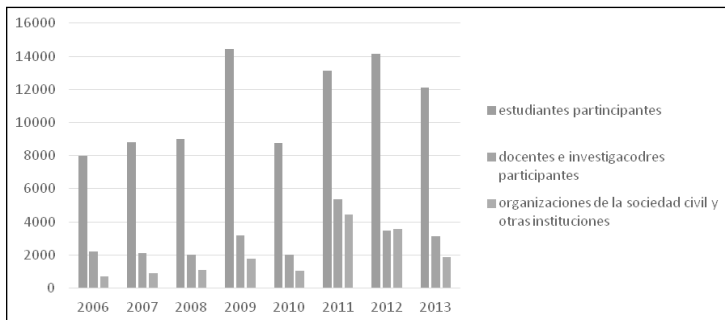
31 Los datos faltantes se deben a las diferencias en la presentación de la información en los diferentes Anuarios estadísticos de la SPU-ME.

Docentes e investigadores participantes	2000	2200	975	2000	2585	2779
Organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones	1100	1200	581	1050	1243	3176
Financiamiento	\$4.405.026	\$8.810.052	\$4.399.994	\$9.971.916	\$2.986.762	\$12.488.479
Total anual	\$4.405.026	\$13.210.046		\$9.971.916	\$15.475.241	

	2012		2013	
	1ra.	Convocatoria específica "La universidad se conecta con la igualdad"	1ra.	Convocatoria específica "La Patria es el Otro" 2013
Proyectos presentados	1492	257	1327	63
Proyectos aprobados	646	180	684	61
Estudiantes participantes	11790	2369	9744	2369
Docentes e investigadores participantes	2779	673	2439	673
Organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones	3176	385	1711	137
Financiamiento	\$13.999.954	\$3.992.242	\$15.668.386	\$1.474.125
Total anual	\$17.992.196		\$17.142.511	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios estadísticos de la SPU-ME, Años: 2008,2009, 2010, 2012,2013.

**Cuadro 6. Relación entre estudiantes, organizaciones, docentes e investigadores participantes de proyectos de Voluntariado 2006-2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios estadísticos de la SPU-ME. Años, 2008, 2009, 2010, 2012 y 2013.

Por último, quisiéramos mencionar que se continuó con el desarrollo de redes internacionales, a través del “Programa de Promoción de la Universidad Argentina” (PPUA) desde el año 2007. Asimismo, en este segundo período se incorporó el Programa Nacional “Hacia un nuevo Consenso del Sur para el desarrollo nacional con inclusión social” de apoyo a proyectos de investigación en ciencias sociales y humanas con el fin de incentivar el debate y la divulgación respecto de los procesos de transformación regional de la última década. Según consta en el anexo I de la convocatoria del año 2013, dicho programa promueve la conformación de redes universitarias nacionales e internacionales buscando integrar las reflexiones de las ciencias sociales con la generación de políticas acordes con las necesidades de nuestro país y las políticas regionales que se promueven desde los organismos latinoamericanos (MERCOSUR-UNASUR-CELAC).

## De la Federalización universitaria

Hemos preferido diferenciar esta política respecto del conjunto de Programas de la SPU dado que implica ampliación de institucionalidad. Es decir, que el conjunto de programas, planes y proyectos que se gestionan desde la SPU adquieren dimensión real en la medida que se amplía el acceso a la Educación Superior dada la creación de nuevas universidades. Y con ello va, al decir de Calzoni (2015), el intento de modificación de la matriz elitista que caracterizó el acceso a las universidades nacionales en nuestro país.

Muy brevemente, pero resulta necesario señalar que hasta los años '50 solo había en el país seis universidades nacionales, y actualmente son cincuenta y tres las que se encuentran reconocidas en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).<sup>32</sup> Es posible distinguir tres vertientes de creación de universidades en la Argentina después de mediados del siglo XX: entre fines de los '60 y principios de los '70 cuando se crean las universidades en el interior del país (Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Catamarca, Universidad Nacional de San Juan, Universidad Nacional de San Luis, Universidad Nacional de Salta, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Universidad Nacional del Comahue, Universidad Nacional de Luján, Universidad Nacional de Jujuy, Universidad Nacional de Mar del Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de Río Cuarto, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires), universidades que hoy tienen entre cuarenta y cincuenta años, son las universidades del denominado Plan Taquini. Este plan configuro uno de los intentos de revertir la tendencia

---

32 Nos referimos a las universidades del Sur y del Nordeste.

elitista expandiendo el sistema universitario,<sup>33</sup> a lo que se le suma, a partir del gobierno de Héctor Cámpora, el ingreso irrestricto y el restablecimiento de la gratuidad que había sido clausurada con el Golpe de Estado de 1955.<sup>34</sup> En dos años la matrícula universitaria pasó de 333 mil en 1972 a 507 mil en 1975 (Friedemann y González, 2015).

Una segunda vertiente, en los años 1980 y 1999 (Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Universidad Nacional de Formosa, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de La Matanza, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad nacional de San Martín, Universidad Nacional de Villa María, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de La Rioja, Universidad Nacional de la Patagonia Austral) vinculadas en la mayoría de los casos a las posibilidades de la Ley de Educación Superior sancionada en 1995. Acordamos con Friedemann y González (2015) en que los años '90 se caracterizaron por la combinación de creación de nuevas universidades descentradas de los grandes núcleos urbanos con descenso de la inversión en el presupuesto universitario. Es decir, se aproximó la Educación Superior a territorios postergadas en ese derecho, aunque la incidencia de esas casas de estudios fue baja en la interpelación de nuevos aspirantes. Pero, por otro lado, amplificó el deterioro material de las universidades ya existentes.

Una tercera vertiente de creación se genera en los últimos diez años, donde se fundaron solo en el lapso que va

---

33 Lo que tiene un impacto entre los años 1973 y 1974 cuando se alcanzan la mayor cantidad de ingresantes a las universidades.

34 Durante el gobierno de Cámpora se discutieron muchos proyectos de ley siendo la denominada "Ley Taiana" (Ley 20.654) la que fue finalmente promulgada en 1974. Una de las ideas centrales de la misma residió en el planeamiento que ordenaba el conjunto de la Educación Superior. Esta ley fue clausurada rápidamente por el golpe de estado en 1976 y dejada de lado definitivamente por el avance de una especialización burocrática-institucional en los años de democracia (Petz, 2014).

entre los años 2007-2012, nueve universidades nacionales.<sup>35</sup> Ellas son: Moreno, Oeste, Arturo Jauretche, José C. Paz, Río Negro, Tierra del Fuego, Avellaneda, Villa Mercedes y Chaco Austral. En 2014 se asiste a la creación de otras seis universidades nacionales: Hurlingham, Alto Uruguay, Rafaela, Comechingones, de la Defensa, de las Artes.<sup>36</sup> En la actualidad, diez de ellas están en pleno funcionamiento.

Estas universidades comparten con muchas de las que fueron creadas en el período anterior, por un lado, una modalidad de organización institucional a partir de unidades académicas como institutos, centros, escuelas o departamentos arrojando condiciones institucionales para una gestión universitaria centralizada y con menor autonomía relativa que las universidades organizadas por facultades. Por otro, innovaciones en relación al modelo de cogobierno tradicional. Se incorpora la participación de actores externos a la universidad, como representantes del consejo social o del gobierno local o provincial, en los ámbitos colegiados de gobierno (Marquina y Chiroleu, 2015)

---

35 Escapa de esta clasificación la Universidad Nacional de Chilecito que fue creada en el año 2003.

36 En el caso de las dos últimas universidades se trató de transformaciones de institutos universitarios ya existentes (Marquina y Chiroleu; 2015). La creación de universidades continuó más allá del 2014. A través del decreto 2705, se promulgó la creación de la Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz, establecida en la ley 27.212, que fuera sancionada el 25 de noviembre del 2015 por el Congreso Nacional. La nueva casa de altos estudios tendrá su sede central en la ciudad de San Isidro y podrá establecer subseces en su zona de influencia. Por otra parte, mediante el decreto 2706 se promulgó la creación de la Universidad Nacional de San Antonio de Areco, que tendrá su sede central en ese partido del norte provincial y estará sujeta al régimen jurídico aplicable a las universidades nacionales. Esta universidad resulta de un Centro universitario en el que participan 5 unidades académicas, con 10 carreras y 10.000 estudiantes. En la ley 27.213 que dispuso su creación, también sancionada el 25 de noviembre pasado en el Parlamento, se establece que la oferta académica de la nueva institución este de acuerdo a las características de la región, garantizando la implementación de carreras que apoyarán la industrialización de la ruralidad y estarán articulando con la agroindustria. Asimismo, se establece en la norma que se evitará la superposición de oferta a nivel geográfico y disciplinario con las universidades instaladas en la provincia de Buenos Aires.

En el caso de las universidades de Tierra del Fuego, Río Negro y Rafaela su implantación aparece fuertemente vinculada a un claro criterio geográfico y con carreras vinculada a su región y a la promoción de desarrollo a través de la formación de profesionales en actividades productivas específicas. Respecto de las denominadas “Universidades del Conurbano”, prima el dictado de carreras como las licenciaturas en Administración, Relaciones del Trabajo y Comunicación Social. La Licenciatura en Enfermería aparece también como propuesta distintiva en varias de estas instituciones, vinculada a una constatada falta de profesionales en esta área, así como otras carreras de Licenciatura o Tecnicaturas vinculadas a la salud. Las carreras de Ciencias Económicas también están presentes, así como algunas Ingenierías (Química, Informática, Petróleo, Industrial, Electromecánica). Por el contrario, solo se ha registrado un caso de carrera de Medicina, Universidad Nacional Arturo Jauretche, y una carrera de Abogacía, Universidad Nacional de José C. Paz, (Marquina y Chiroleu, 2015).

Asistimos desde hace tres décadas a una creciente demanda social al tercer nivel educativo. Durante los años '90 se intenta responder localmente, desde los municipios, articulando con universidades tanto de gestión estatal como privadas.<sup>37</sup> Así fue que proliferaron entonces sedes y extensiones universitarias (formatos habilitados por la LES) siguiendo la

---

37 En relación a este aspecto sostienen Marquina y Chiroleu (2015: 10): “En aquellos años, la política de expansión obedecía a iniciativas gubernamentales que pretendían encauzar el incremento de la demanda por Educación Superior y, junto con la creación de once universidades nacionales y veinticinco universidades privadas, se fundaron institutos universitarios (seis estatales y siete privados), los cuales se orientaban a una única rama del saber. También se preveía la conformación de colegios universitarios y la continuidad del funcionamiento de los institutos terciarios (de formación docente y técnica), y las universidades provinciales, todas opciones previstas en la LES. Esta tendencia a la diferenciación del sistema fue común a América Latina, y dio origen al surgimiento de ofertas de diverso tenor en procura de contener la demanda social también heterogénea que se ejercía sobre el tercer nivel educativo”.

lógica de las demandas poblacionales, capacidad de pago y financiamiento, generándose una acumulación material de universidades de calidades muy distintas tanto entre sí como respecto a la enseñanza de sus sedes centrales, lo que ha configurado circuitos de educación superiores diferenciales para las poblaciones de menores recursos que no pueden establecerse en las grandes ciudades (Marengo y Giordano, 2013).

Pero, lo cierto es que desde que se establece la obligatoriedad de la escuela secundaria en el 2006, la demanda al sistema universitario parece ser otra, o, al menos, presenta otro sentido vinculado a generar desde el Estado las posibilidades de acceso al tercer nivel educativo de quienes terminan la escuela media. Entonces, desde esta perspectiva, el sentido político de la creación de universidades nacionales en el período en estudio, responde, fundamentalmente, a garantizar las condiciones institucionales para la inclusión de amplios sectores históricamente marginados de la Educación Superior. Es decir, hablamos de *la igualdad real en el derecho al saber* (Zaffaroni) o *el derecho a la universidad* (Rinesi). Coincidimos con Zaffaroni (2015) cuando sostiene que el no arancelamiento es necesario para el acceso a la universidad, pero en modo alguno suficiente. Las universidades del conurbano y las nuevas nacionales en provincias, están llevando la enseñanza universitaria hasta donde nunca había llegado: el barrio, la propia ciudad, el municipio, cubriendo una enorme vacancia y concretando el derecho de estudiar una carrera universitaria a grandes mayorías de la población, lo que se expresó en la cantidad de inscriptos sin tradición universitaria familiar que año tras año ocupan las aulas de las nuevas casas de estudio.<sup>38</sup>

---

38 Si bien, en este artículo nos concentramos en la Educación Superior Pública, no ha sido menor la ampliación de la "oferta" en el sector privado. Según datos del Observatorio de Políticas Públicas de la UNDAV en el lapso 2003-2014, las instituciones universitarias crecieron un 32,6%, pasando



Entre 2003 y 2013, el total de alumnos inscriptos creció casi un 23%, pasando de 1,5 millones en el año 2003 a 1,8 millones en el año 2013. Asimismo, uno de los hechos más sorprendente fue la evolución del número de egresados: pasó de 78 mil alumnos en 2003 a casi 118 mil diez años después (+50,1%), según datos del Observatorio de Políticas Públicas de la UNDAV.

**Cuadro 7. Estudiantes de carrera de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual según sector de gestión. Período 2002-2013**

Año	Sector de Gestión		TOTAL
	Estatal	Privado	
2002	1.257.707	1.257.707	1.462.319
2003	1.273.832	224.411	1.498.243
2004	1.299.564	1.033.296	1.536.653
2005	1.295.989	257.711	1.553.700
2006	1.306.548	279.972	1.586.520
2007	1.270.295	298.770	1.569.065
2008	1.283.482	317.040	1.600.522
2009	1.312.549	337.601	1.650.150
2010	1.366.237	352.501	1.718.738
2011	1.441.845	366.570	1.808.415
2012	1.442.286	382.618	1.824.904
2013	1.437.611	393.132	1.830.743
Tasa promedio de crecimiento anual 2002-2012	6,2	1,2	2,1

Fuente: Datos del Informa Estadístico Anual de la SPU-ME. Año 2013.

de 99 a 126 instituciones. Del total, si diferenciamos entre las instituciones estatales (Universidades e Institutos nacionales y provinciales) y privadas (Universidades e Institutos privados, extranjeros e internacionales), los primeros crecieron un 40,9% en el mismo lapso (cuarenta y cuatro a sesenta y dos instituciones estatales) mientras que los segundos acrecentaron un 25,5% (de cincuenta y uno a sesenta y cuatro instituciones privadas). No obstante, La mayoría de los estudiantes universitarios, el 78,5%, estudian en instituciones de gestión estatal.

En suma, son muchos los proyectos y los desafíos que plantean la creación de nuevas universidades con fuerte articulación local, ya que junto a la expansión del apoyo económico a sectores socioeconómicos desfavorecidos han generado una transformación significativa del mapa universitario, tanto en términos territoriales como en la representación social que se da en sus aulas. En este sentido, en estos años se ha producido una nueva configuración del sistema con nuevas instituciones cuyos rasgos centrales difieren de los que tradicionalmente las caracterizaron (Marquina y Chiroleu, 2015).

## De la Política Científica

Como mencionamos con anterioridad, desde el año 2003 se le asigna un rol estratégico a la ciencia y la tecnología configurándose como política de estado. Esto se ratifica a nivel de la inversión y en la institucionalidad. Recordemos que la Ley de Financiamiento Educativo estableció, en diciembre de 2005, la meta del 6% del PBI para educación, ciencia y tecnología en el año 2010. Un año más tarde la Ley de Educación Nacional fue más allá estableciendo que ese porcentaje estuviera destinado exclusivamente a educación, con un presupuesto propio para ciencia y tecnología que llegaría al 1% del PBI en el 2010. Por su parte, la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva, da cuenta de aquel rol estratégico en el modelo de desarrollo nacional.

Antes de abocarnos a las principales líneas de la política científica, es importante comprender la dimensión de las transformaciones en este campo en el período 2003-2014, por lo que es necesario realizar una breve referencia a los años anteriores.

Durante los gobiernos de la década del '90, las políticas de ciencia y tecnología (al igual que las educativas) estuvieron muy condicionadas por la fuerte reducción presupuestaria que sufrió este sector de parte de los gobiernos de Menem y de De La Rúa.

El gobierno de la Alianza, que gobernó la Argentina entre 1999 y diciembre del 2001, intentó una reorganización del sistema nacional de ciencia y tecnología a partir de la sanción y promulgación de la Ley Nacional 25.467, Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación. La misma tuvo por objeto “establecer un marco general que estructure, impulse y promueva las actividades de ciencia, tecnología e innovación”. El sistema, compuesto por un conjunto de organismos creados ya propuestos, es el encargado de definir las políticas y prioridades en la materia por medio de un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.<sup>39</sup> Como autoridad de aplicación de la ley queda establecida la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva (SETCIP).

Ahora bien, en el marco de la profunda crisis económica y política que atravesó la Argentina durante estos años podemos decir que, si bien con esta ley se avanzó en materia normativa hacia el fortalecimiento de las actividades de ciencia y tecnología, dicho avance no logra consolidarse por motivos políticos internos al gobierno como por cuestiones vinculadas a las designaciones presupuestarias. Ya hacia principios de 2001 el Secretario de esta cartera, Dante Caputo, argumentaba su renuncia al cargo manifestando “hacia falta voluntad política y plata para realizar

---

39 Dicho sistema se constituye entre otros por el Gabinete Científico y Tecnológico (GACTEC), el Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación (COFECYT), la Agencia Nacional de Promoción Científica, Tecnológica y de Innovación, la Comisión Asesora para el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICYT).

los profundos cambios que se requieren” (Página12, 2001: 11). A través de esta frase ya se evidenciaba la crisis política desatada al interior de la Alianza gobernante frente a la imposibilidad de modificar el plan económico de la convertibilidad instalado en la Argentina durante los años noventa.

Las medidas adoptadas fueron limitando y reduciendo las designaciones presupuestarias en la APN (Administración Pública Nacional), cada vez más y específicamente para el sector de educación, ciencia y tecnología que terminan de cristalizarse con las políticas de “déficit cero”.<sup>40</sup> A modo ilustrativo, vale recordar, que Ricardo López Murphy asume el 5 de marzo de 2001 la cartera de Economía y luego de anunciar el paquete de medidas de ajuste fiscal y reducción presupuestaria generalizada tuvo que renunciar a los quince días frente a las protestas masivas del sector universitario y educativo en general.

### ***Construyendo las bases de la Ciencia y la tecnología Nacional (2003-2007)***

Ya con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003, frente a la necesidad de comandar la crisis argentina tanto al interior del país como en sus relaciones internacionales, se hacía necesario producir “...las bases de un

---

40 Estas estaban formalizadas por medio de los Decretos 926/2001 del ejecutivo nacional y la LEY Nacional N° 25.453 del 30 de Julio de 2001 y que habrían un paquete de medidas de recorte presupuestario en la Administración Pública Nacional intentando equilibrar las cuentas del erario público. Las medidas fueron varias en los distintos sectores y donde el recorte más fuerte cayó sobre los trabajadores activos y no activos con un recorte del 13% de los salarios de estatales, jubilados, de las asignaciones familiares, etc. En cuanto al sistema científico tecnológico, el recorte fue sustantivo y abarco para el año 2000/2002 el recorte de fondos de incentivos docentes, reducción del presupuesto universitario en un 40%, la reducción del sistema de becas a estudiantes. Estas medidas llevaron a la renuncia del Ministro de Educación de la Nación. Para entenderlo mejor, de los \$ 1.962 millones de recorte proyectados por el gobierno nacional para el año 2001, \$1.100 millones provenían del sistema universitario y de los fondos de incentivo docente.

nuevo contrato social en el cual la ciencia, la tecnología y la innovación ocuparan un lugar muy especial como fuerzas impulsoras de una sociedad basada en el conocimiento accesible para todos”.<sup>41</sup>

Para esto, se instruyó la formulación de un Plan Estratégico con un horizonte de mediano plazo, realizando un ejercicio prospectivo teniendo como horizonte la definición de estrategias, objetivos y metas para el desarrollo de la Ciencia, Tecnología, Investigación y Desarrollo. Este trabajo realizado durante los años 2003-2004 por la SECyT y presentado en el año 2006 se denominó “Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Bicentenario (2006-2010)”.

El mismo contempló dos etapas, la de “elaboración del plan estratégico nacional de mediano y largo plazo, mientras que en la segunda etapa se llevó a cabo una Consulta sobre Expectativas acerca de la Investigación Científica y Tecnológica y la Innovación en la Argentina (...) dirigida a un amplio espectro de personas con capacidades decisorias y visión sobre el futuro del país: autoridades, empresarios, investigadores, sindicalistas y otros. Entre sus conclusiones se destacan las siguientes: una valoración positiva de la capacidad científica y tecnológica del país y un consenso alto sobre el rol del Estado en la fijación de orientaciones en el desarrollo científico y tecnológico y en la regulación de la actividad del sector. Entre estas se encuentran en primer lugar: fomentar la cultura científica, estimular la vinculación entre la I+D y el sector productivo y considerar la capacidad científica en las decisiones de política económica. En la Consulta también se recogieron opiniones acerca de los sectores y tecnologías estratégicos para el país, los que dieron

---

41 [www.mincyt.gov.ar](http://www.mincyt.gov.ar). Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” 2006-2010, página 7.

lugar a una serie de Paneles Estratégicos. De los mismos, surgieron listados de prioridades y recomendaciones de políticas, que fueron propuestos a las autoridades de la SECyT como sugerencias para su discusión, con vista a la elaboración del Plan Estratégico propiamente dicho. Finalmente, el ejercicio de las Bases planteó una serie de metas cuantitativas de aumento de la inversión y de los recursos humanos en ciencia y tecnología para el 2015, así como algunas consideraciones para la reforma funcional del sistema de ciencia, tecnología e innovación que propone un fuerte impulso a la constitución de redes de investigación”.<sup>42</sup>

Como se desprende de lo anterior, se comenzó a delinear una política tendiente a la ampliación del campo de la Ciencia y la Tecnología que fue tomando impulso con el objetivo de recomponer y fortalecer el sistema productivo nacional. Las políticas de Estado tomaron como central la incorporación de la Ciencia y la Tecnología en función del desarrollo socio-económico. Es decir, se proyectó y encauzó la ciencia, la tecnología y la innovación hacia la consolidación de un nuevo modelo productivo que genere mayor inclusión social y regenere y promueva una mayor competitividad de la economía argentina, tomando al conocimiento como eje del desarrollo.

Para ejemplificar, en términos generales, se puede mencionar que si bien hay una caída en el sector entre los años 2001 al 2003, a partir del 2004 se dio un fuerte crecimiento en todos los sectores que intervienen<sup>43</sup> en ciencia y tecnología tal como se puede observar en el Cuadro 8 donde se muestra como el gasto en actividades científicas y tecnológicas, durante esta década fue aumentando progresivamente pasando del 0,48% al 0,73% en relación al PBI nacional.

---

42 *Ibíd.*

43 Organismos públicos, Universidades públicas, sector privado y otros.

**Cuadro 8. Gasto en actividades científicas y tecnológicas (ACYT). Años 2001 a 2011**

<b>Año</b>	<b>Millones de pesos</b>	<b>Relación con PBI</b>
2001	1.290,20	0,48%
2002	1.388,70	0,44%
2003	1.742,50	0,46%
2004	2.194,50	0,49%
2005	2.796,40	0,53%
2006	3.768,70	0,58%
2007	4.934,20	0,61%
2008	6.275,60	0,61%
2009	7.624,80	0,67%
2010	10.132,90	0,70%
2011	13,489,8	0,73%

Fuente: Indicadores de CyT. Año 2011. MINCyT.

Disponible en [http://indicadorescti.mincyt.gob.ar/documentos/indicadores\\_2011.pdf](http://indicadorescti.mincyt.gob.ar/documentos/indicadores_2011.pdf)

### ***De la institucionalización del Desarrollo en Ciencia y Tecnología para la inclusión social***

Con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) por Ley Nacional 26.338 hacia finales del año 2007, se consolida e institucionaliza el Plan Estratégico formulado en el momento anterior. Es a partir de este hecho que se comienzan a implementar y fortalecer un conjunto de lineamientos estratégicos que incluyen: el fortalecimiento, federalización y articulación efectiva del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación; el fortalecimiento en infraestructura, Recursos humanos y

capacidades; el delineamiento de programas que aborden las áreas problemáticas (productivas y sociales), estratégicas (biotecnología, nanotecnología, TIC) y sectores prioritarios (salud, energía, desarrollo social y agroindustria) diagnosticados y definidos en el 2003-2007; la efectivización de políticas de divulgación de la ciencia (INNOVAR, Tecnópolis).

Las principales acciones que se realizaron, según el informe de gestión 2007-2011, en lo que se refiere a los lineamientos estratégicos enunciados, brevemente pueden resumirse en los siguientes puntos:

I-Fortalecimiento de la infraestructura del sistema científico tecnológico a nivel nacional: Se destaca en primer lugar, la inauguración de la primera etapa de construcción del Polo Científico Tecnológico, el cual se constituirá en la sede del Ministerio, de la agencia Nacional de Promoción científica y tecnológica y de Institutos internacionales Interdisciplinarios para la Innovación. En la misma línea, se dio curso al Plan Federal de Infraestructura (PFI) para la ciencia y tecnología, incluyendo la construcción de cincuenta obras destinadas a instituciones de investigación en trece provincias del país. Con las primeras obras en curso se buscó ampliar la infraestructura con el objetivo de potenciar y garantizar la ejecución de investigaciones científicas y tecnológicas, inaugurándose numerosos edificios del CONICET con el objetivo de disponer de espacios apropiados para la ejecución de investigaciones científicas y tecnológicas.

II-Vinculado con el punto anterior, se continuó con una *política activa de repatriación de investigadores y tecnólogos* formados en el exterior y, por otro lado, se buscó fortalecer el vínculo con los científicos argentinos insertos en instituciones científicas extranjeras. Entre 2004 y 2011 se alcanzó el importante número de ochocientos sesenta y ocho científicos repatriados. Las acciones que posibilitaron este logro se pueden resumir en tres instrumentos: las becas



de reinserción CONICET, los Proyectos de investigación y Desarrollo para la radicación de investigadores (PIDRI) de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y los Subsidios de retorno de la Dirección Nacional de relaciones internacionales. Es importante destacar que a la fecha del informe, las becas de grado y posgrado, entre el CONICET y la AGENCIA ascendían a 10.481 y el CONICET ya contaba con 6.566 investigadores. Para facilitar el vínculo entre los investigadores y las instituciones de ciencia y tecnología del país, se creó un registro nacional de investigadores científicos y tecnólogos, personal de apoyo y becarios, denominado aplicativo CVar, que permite actualizar y consultar la información curricular desde una base única.

III-Respecto de Políticas para la articulación y coordinación de los recursos y capacidades del sistema nacional de ciencia y tecnología: se ha promovido el financiamiento de proyectos a través de los cuatro fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica: FONCyT (Fondo para la investigación científica y tecnológica), FONTAR (Fondo tecnológico argentino), FONSOFT (Fondo fiduciario de promoción de la industria del software) y FONARSEC (Fondo argentino sectorial). El trabajo en red entre las diferentes instituciones de ciencia y tecnología de la Nación se vio fortalecido con la creación de novedosos sistemas como el Programa de Grandes instrumentos y Bases de datos, incorporando este avance al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Asimismo, en lo que se refiere a estas políticas, se puso en marcha la fundación Dr. Manuel Sadosky de Investigación y Desarrollo en las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) con el objeto de mejorar la competitividad de la Argentina en esta materia y sus sectores relacionados, colaborando con el Estado para asesorar a otros organismos en los temas relacionados con esta temática.

IV-En lo que respecta a la Federalización de la ciencia, se han fortalecido las líneas de aportes no reembolsables a través del programa de federalización de la ciencia, la tecnología y la innovación (PROFECyT), que desde su creación, en 2004, ha promovido y resguardado las actividades destinadas al desarrollo y fortalecimiento de la ciencia, la tecnología, la innovación y la transferencia de conocimientos a la sociedad en todas las provincias y regiones de la Nación.

V-Desde su creación, el MINCYT, ha tenido como uno de sus objetivos importantes, *el incremento de las capacidades científico-tecnológicas para dar respuesta a problemas productivos y sociales estratégicos y/o prioritarios del país*. Con ese fin, se estableció una matriz de tecnologías de uso múltiple (biotecnología, nanotecnología y TICs) y de sectores prioritarios: salud, energía, desarrollo social, agroindustria. A partir de estas políticas se generaron conocimientos que fueron transferidos al sector productivo para fomentar la asociación público-privada alrededor de estas actividades, apoyando esta vinculación con nuevas líneas de créditos otorgados y evaluados por la AGENCIA: los Fondos de Innovación Tecnológica Sectorial, aunados bajo el FONARSEC.

VI-*La generación de innovación y conocimiento de alto valor agregado para el empresariado local*, ha sido apuntalado mediante programas y líneas de crédito que apuntan a estimular la innovación de base tecnológica en el sector productivo.

VII- Respecto a las *políticas de divulgación y popularización de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva*, se le ha dado continuación a la realización de los Concursos nacionales de Innovación, premio INNOVAR, premio que estimula la transferencia de conocimientos y tecnología a través de productos y proyectos que promuevan la innovación, la mejora en la calidad de vida de la sociedad. Asimismo, el Ministerio participó en la mega muestra de ciencia, arte y tecnología TECNOPOLIS, organizada por la Secretaria

General de la Presidencia de la Nación, a través de la Unidad Ejecutora Bicentenario e inaugurada en julio de 2011.

A continuación se especifican dos Programas que ejemplifican las líneas de acción propuestas desde la creación del MINCYT.

### **Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS)**

Como antecedente de este programa en el gobierno del presidente Kirchner, la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECYT), y en ocasión de la elaboración del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010), crea varios instrumentos de puesta en marcha de los objetivos estratégicos del plan. Entre ellos, el conjunto de Programas, acciones e instrumentos para el aumento de la pertinencia de la actividad científica y tecnológica y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación, como el programa de Proyectos Especiales, Calidad de Vida y Desarrollo Económico Social ([www.mincyt.gov.ar](http://www.mincyt.gov.ar), Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” 2006-2010: 22).

En el año 2008, y ya creado el MINCYT, a través de la Resolución Ministerial número 609, se establece el Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS). Este programa tiene el fin de: “promover políticas que favorezcan la interacción entre el sector científico-tecnológico y las demandas sociales y productivas (ligadas al ámbito de la economía social de pequeña escala productiva), para contribuir a la detección de demandas sociales que requieran participación del sector Científico Tecnológico en su resolución. Sus objetivos principales son: 1) Promover e Impulsar la inclusión social, con participación y protagonismo de todos los actores, a través del desarrollo y/o la implementación de Tecnologías que mejoren la calidad de vida. 2) Promover la transversalidad de

las políticas públicas para el desarrollo social a través de acciones conjuntas, vinculadas a espacios Institucionales que fortalezcan el rol del Estado y, a través de este, del Sistema Científico-Tecnológico Nacional. Para el cumplimiento de los objetivos, el Programa cuenta con una línea de financiamiento de proyectos de Tecnologías para la Inclusión Social en las áreas de: Economía Social; Agricultura Familiar; Hábitat y Discapacidad”.<sup>44</sup>

### **Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS)**

Los PDTS surgen a partir de la necesidad de promover proyectos que atiendan a la resolución de problemas concretos de carácter social o productivo. Se orientan al desarrollo de tecnologías asociadas a una oportunidad estratégica o a una necesidad de mercado o de la sociedad debidamente explicitada por los demandantes y/o adoptantes. Están dirigidos a la generación de productos, procesos, prospectivas o propuestas, definidos por un demandante, un posible adoptante, o por una decisión de la institución o las instituciones que los promuevan. Se caracterizan por tener un plan de trabajo de duración acotada, con objetivos claros y factibles, actividades pasibles de seguimiento y evaluación, hitos de avance y resultados acordes con los objetivos. Deben incluir la indicación de grados de creación o de innovación de conocimientos. Tienen una o más instituciones promotoras que proveerán su financiamiento. Cuentan con una evaluación realizada por especialistas o idóneos, que contemple a) la factibilidad técnica y económico-financiera o equivalente, b) la adecuación de los recursos comprometidos (humanos, infraestructura y equipamiento, y financiamiento) y c) los informes de avances sobre la ejecución del proyecto en caso.

---

44 [www.mincyt.gov.ar/programa/procodas-programa-consejo-de-la-demanda-de-actores-sociales](http://www.mincyt.gov.ar/programa/procodas-programa-consejo-de-la-demanda-de-actores-sociales)

A partir de 2012, se conforma el Banco Nacional de Proyectos de Investigación y Desarrollo Tecnológico. Este Banco agrupa los proyectos de desarrollo tecnológico y social (PDTs) cuyas características se han mencionado en el párrafo anterior. Es resultado del Documento I (de octubre de 2012) que trata sobre la redefinición de los criterios de evaluación del personal científico y tecnológico) y del Documento II de la Comisión Asesora del MINCYT (de junio de 2013 que trata sobre las precisiones acerca de la definición y los mecanismos de incorporación de los PDTs al Banco Nacional de Proyectos del MINCYT). Su creación surge por la necesidad de contar con un espacio para los PDTs dentro del Banco Nacional de Proyectos. Esto es debido a los nuevos criterios de evaluación del personal científico y tecnológico, que buscan establecer una ponderación más equilibrada entre la ciencia básica y la ciencia aplicada con el objetivo de incentivar a que las investigaciones se conviertan en desarrollos concretos, prototipos o productos.<sup>45</sup>

## Balances y desafíos

A riegos de ser repetitivos nos interesa destacar que en los últimos años, mediante la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, la de Educación Técnica y la Nacional de Educación, se ha visto fuertemente redefinida la política educativa en la Argentina. En materia de Educación Superior, no obstante, continua vigente aquella ley, sancionada en los años '90, cuyos principios responden a la mercantilización del conocimiento.

---

45 [www.mincyt.gov.ar/accion/pdts-banco-de-proyectos-de-desarrollo-tecnologico-y-social](http://www.mincyt.gov.ar/accion/pdts-banco-de-proyectos-de-desarrollo-tecnologico-y-social)

Si bien la derogación de la Ley de Educación Superior es una deuda pendiente, lo cierto es que la universidad y la actividad científico-tecnológica adquieren rango de política de estado a partir de 2003. Se crearon nuevas universidades, se transformó el sistema de becas, se consolidaron programas y proyectos impulsados desde la Secretaría de Políticas Universitarias, se jerarquizaron las actividades científicas, todo sobre una inversión financiera de 6.47 del PBI al sistema educativo, el punto del PBI destinado al sistema universitario y la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Esta realidad efectiva interpela fuertemente el paradigma neoliberal, ubica la Educación Superior como derecho social y factor de desarrollo nacional, al tiempo que construye condiciones del derecho a la Educación Superior como se ha intentado demostrar a lo largo del trabajo con la sistematización realizada.

No obstante, muchos son los desafíos que este nuevo escenario presenta a los distintos actores del Complejo de Educación Superior a fin de consolidar las condiciones para el ejercicio del derecho a la universidad. Es que no basta con el no arancelamiento, tampoco con las universidades territorializadas, aunque, por supuesto, es la novedad del período y es condición necesaria. Ahora nos toca a los actores universitarios, sus diferentes claustros y gestiones, al propio Consejo Interuniversitario, asumir el desafío de generar las condiciones del derecho al interior de las propias unidades académicas y al interior del Complejo.

A continuación esbozamos algunos retos de carácter general que involucran la actualización de la legislación y definiciones sobre la totalidad del sector:

- » La planificación estratégica del sistema universitario y del sistema científico tecnológico en su conjunto vinculado al proyecto de desarrollo nacional continúa pendiente. Si bien

se han dado muchos pasos en tal sentido, también es cierto que se abren nuevas universidades y nuevas carreras pero sin atender, necesariamente, a las deudas de los desarrollos regionales.<sup>46</sup> Por lo que una planificación basada en acuerdos sustantivos entre gobierno, las universidades y los institutos de Educación Superior, es necesaria fin de proyectar la creación de nuevas casas de estudios desde necesidades locales, teniendo en cuenta la capacidad instalada y las posibilidades de integrar laboralmente en el propio territorio a los egresados<sup>47</sup> (Giordano y Marengo, 2013: 67).

- » Hacemos nuestro el desafío planteado por Marengo y Giordano (2013: 68): “La mayoría de los jóvenes que acceden a la Educación Superior no tienen condiciones objetivas ni subjetivas para sostener largas carreras sin obtener certificaciones intermedias, y requiere de un sistema de acreditación que le reconozca y le sume los estudios que va cursando, así también que se le habilite el tránsito por diversas instituciones de enseñanza como parte de su educación permanente”.
- » Asimismo, es fundamental que el sistema de acreditación sea compatible a nivel regional de modo de configurar “universidades equivalentes”, al tiempo que simplifique los títulos con validez nacional<sup>48</sup> (Calzoni, 2015).
- » Se vuelve urgente y necesaria una nueva legislación que modifique la matriz de los años ‘90 anclada en la competencia al interior del sistema. Hubo significativos avances

---

46 Según establece la LES, los proyectos de universidad deben contar con el dictamen favorable del CIN y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación y Universitaria (CONEAU), produciéndose fuertes tensiones cuando los proyectos no son avalados generándose polémicas en el momento del proceso de sanción.

47 Un antecedente interesante en relación a lo planteado es la recientemente creada Universidad Nacional de San Antonio de Areco. Ver pie de página 37.

48 Al respecto, Calzoni plantea que en Argentina tenemos 4.200 títulos, por lo que urge simplificar y ordenar esta cuestión. Para esto es necesario generar consensos con los colegios profesionales y otras corporaciones, ya que involucra las incumbencias laborales de las profesiones.

en relación a contratendenciar dicha lógica a partir de la promoción de acciones de complementariedad entre universidades, impulsadas con cierta centralidad desde el CIN. Pero esto no se ha expresado en ninguna reglamentación, la que también debe legislar en relación a la educación a distancia (Calzoni, 2015).

- » Si bien se amplió fuertemente el presupuesto universitario en la última década, hay cuestiones a resolver que atentan contra una distribución más igualitaria entre universidades y al interior de las mismas universidades.
- » El Complejo de educación Superior, requiere cuadros políticos que orienten las definiciones técnicas de gestión, por lo que es fundamental la generación de instancias de formación de dichos profesionales.

El proceso de democratización abierto a partir de la reconfiguración del mapa universitario dada su actual extensión, presenta a las propias instituciones de Educación Superior, entre otros, los siguientes desafíos:

- » El ingreso, mantenimiento y egreso de los estudiantes es una tarea en proceso que debe asumir integralmente cada unidad académica. No se trata aquí de un logro personal meritocrático. En el ejercicio del derecho a la universidad estamos necesariamente involucrados desde el ayudante de trabajos prácticos hasta el titular de la cátedra; las direcciones de bienestar estudiantil, organizando los dispositivos de inclusión vinculados al acompañamiento pedagógico necesario para cada estudiante, en especial focalizados en aquellos que reciben algún tipo de beca u ayuda económica; la gestión institucional promoviendo innovaciones en el abordaje de los diferentes momentos por lo que van pasando los estudiantes en la vida universitaria. Se requieren perspectivas plurales, modelos de or-



ganización relativamente flexibles para superar situaciones problemáticas. No hay dudas de que uno de los puntos a mejorar en los próximos años es la relación egresados sobre inscriptos ya que si bien creció (pasó de 5,3% a 6,4% en diez años), sigue siendo un indicador a mejorar. Para esto, es necesario generar articulaciones con la escuela media, numerosos proyectos con incentivos presupuestarios se disponen desde la SPU, corriendo por parte de las universidades su gestación.

- » Hemos descripto en este trabajo, gran parte de las diferentes líneas de políticas que se impulsan desde la SPU con el objetivo de generar articulaciones con el contexto social y productivo en el que se inserta cada universidad. Esta política, como ya lo hemos señalado, aparece fuertemente vinculada a lo que Rinesi define como “el derecho colectivo a la universidad”. En la última década, desde las unidades de extensión universitaria de muchas de las universidades nacionales y desde el propio CIN a través de la Rexuni, se han promovidos fuertes debates en relación a pensar a las universidades como parte del entramado local institucional. En tal sentido, anudando esta propia reflexión acerca del rol de la universidad en el territorio con las líneas de política de vinculación social de la SPU, les resta a las gestiones de las universidades nacionales, generar los contenidos y/o programas institucionales a modo de integrar los proyectos tanto de extensión como de investigación y transferencia como una de las formas de contrarrestar la dependencia académica. A su vez, esto debe contemplarse en su dimensión formativa. Lo que supone construir instancias de formación de posgrado hacia los propios docentes universitarios e investigadores que lleven adelante aquellas prácticas, al tiempo que los conocimientos que se construyen en aquellos ámbitos deben formar parte de la currícula académica (Petz, 2015).

- » En los últimos años, hemos dado importantes pasos en orden de asumirnos como parte del entramado estatal sin que ello implique una pérdida de autonomía. En este sentido, el compromiso con la instrumentación, perfeccionamiento y evaluación de políticas públicas inclusivas, es otro de los movimientos a continuar impulsando en nuestras universidades (Petz, 2014).
- » Otro de los desafíos reside en poder tematizar lo que se va generando a partir de las innovaciones habilitadas. Una suerte de vigilancia epistemológica permanente debe estar orientando las prácticas institucionales sobre los cambios que son imprescindibles promover.

Por último, nos interesa concluir este trabajo deteniéndonos brevemente en la historia de la ampliación del derecho a la educación universitaria. Haremos una pequeña referencia, siguiendo el planteo de Friedemann y González (2015), respecto de la reconstrucción de la trama que explica el modelo de universidad inclusivo vigente en la Argentina contemporánea.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la reforma de 1918 dio el punta pie inicial a favor de una universidad menos elitista estableciendo el cogobierno, la libertad de cátedra, la extensión universitaria y la autonomía. Sin embargo, fue recién durante los primeros gobiernos peronistas que se instauraron la gratuidad y el ingreso irrestricto (1949 y 1953), amplificando las posibilidades de la Reforma (Recalde, 2007; Dercoli, 2014).

Luego del golpe a Perón en 1955, se clausuran ambas leyes. La matrícula dejó de crecer solo manifestándose un aumento gradual durante los gobiernos de Frondizi e Illia y los cupos se reinstalaron hasta el gobierno de Cámpora en 1973. En efecto, ese año se dispone el ingreso irrestricto y los estudiantes pasaron de 333 mil en 1972 a 507 mil

en 1975. La Ley de Universidades Nacionales aprobada en 1974 (re)estableció la gratuidad decretada en el primer peronismo. Durante el gobierno de Isabel Perón y la última dictadura las universidades fueron intervenidas y se reinstauraron los cupos. El número de ingresantes se redujo a los niveles de 1972. Con la democracia se levantaron los exámenes de ingreso y la cantidad de inscriptos recuperó los niveles de 1973-1974. Sin embargo, el principal escollo de la época en la ampliación del derecho a la Educación Superior fue la baja incidencia del presupuesto destinado a las universidades. La matrícula creció un 3,8 por ciento anual promedio durante el decenio 1988-1998. La sanción de la Ley de Educación Superior (LES) en 1995 abrió alternativas de financiamiento para permitir el achicamiento del “gasto” público. La idea de arancelar la universidad pública estuvo a la orden del día, no obstante, fue fuertemente resistida (Friedemann y González, 2015).

Las derivaciones de la política de Educación Superior en el período estudiado entran en jaque frente a un escenario electoral signado por el avance de una fuerza política de corte neoliberal. No obstante, un nuevo capítulo se acaba de escribir en la historia argentina del derecho a la Educación Superior en el momento en que estamos concluyendo esta sistematización. El 29 de octubre de 2015 se modificó la Ley Superior de Educación 24.521, sancionada en 1995, y se estableció la gratuidad y el ingreso irrestricto. A partir de entonces, queda explicitado que el Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las Universidades Nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las Universidades Privadas. Los cambios en la normativa también apuntan a que las casas de altos estudios promuevan la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, reconozcan las diferentes identidades de género y culturas, y generen

una integración regional. Será responsabilidad del Pueblo Argentino en su conjunto defender lo que supimos conseguir colectivamente en esta última década.

## **El Derecho a la Universidad como derecho colectivo. A propósito del programa del CIDAC (FFyL-UBA)**

*Ivanna Petz, Juan Pablo Cervera Novo y Guadalupe Hindi*

La etapa política actual que estamos viviendo los argentinos, caracterizada por un Estado que está siendo gestionado en función de profundas transformaciones sociales generando importantes desarrollos de ampliación de derechos, conlleva a la participación activa y comprometida de las universidades. Implica, para quienes venimos haciendo y habitando la universidad desde prácticas de extensión universitaria, repensarlas en una nueva situacionalidad y con el horizonte de aportar concretamente a un proceso que supone construir a la universidad en un actor social más dentro del marco de relaciones territoriales en el que se asienta. Consideramos que cuando la universidad comienza a pensarse y configurarse en clave de las necesidades territoriales, posibilita y genera condiciones para el desarrollo de experiencias que permiten concretar la tríada universidad-estado-territorio, y aporta, de este modo, al proceso de democratización universitaria y de ampliación de derechos que aquel movimiento supone.

En este marco histórico e interpretativo surge la definición institucional de iniciar un camino que (re)ubique a la Universidad de Buenos Aires, en principio, a través de la

Facultad de Filosofía y Letras, en relación a las necesidades de los sectores populares de la Ciudad de Buenos Aires, como otrora lo había intentado la experiencia del Centro Piloto de Investigación Aplicada (CEPIA) en el marco de la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires en 1973. En tal sentido, desde el año 2008 se avanzó en implantar territorialmente una sede de la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) en uno de los barrios más populares del sur de la Ciudad, específicamente en el ámbito conocido como “Estación Buenos Aires” y crear el Centro de Innovación y Desarrollo para la Acción Comunitaria, en adelante CIDAC, (Res. CD 3920/08) dependiente de la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil.

Así, se abre un camino que comienza a generar experiencias y debates en torno a la posibilidad de profundizar el accionar universitario hacia políticas de inclusión e inserción social, de atención a las demandas sociales de los sectores populares, en territorios concretos, acompañando y articulando acciones en el desarrollo de políticas públicas. A su vez estas experiencias se fueron planteando, ya no solo desde el lugar tradicional que imperó históricamente: la posterior reflexión y sistematización del conocimiento de los procesos sociales generados por el abordaje de estas últimas o a partir de procesos de consultorías, sino que el mayor desafío se nos ha presentado en la medida que hemos buscado generar las condiciones institucionales que acompañen y garanticen el Derecho a la Universidad, tanto en su dimensión individual como colectiva (Rinesi, 2015).

Se le suma a aquello, las políticas que se describieron en el capítulo anterior, centralmente, aquellas vinculadas a impulsar y sostener mayores vinculaciones socio-territoriales desde las universidades nacionales así como el replanteo que afecta al Complejo de Educación Superior en su conjunto al federalizarse con la creación de las nuevas

universidades que asumen un fuerte carácter territorial, integrándolas al contexto socio productivo local. Esto nos ha impactado fuertemente y en tanto universidad “tradicional” nos ha llevado a generar un proceso fuertemente instituyente como el que describimos a continuación.

## **Las dinámicas generadas en la relación Universidad-Estado-Territorio**

Reflexionando con cierto distanciamiento, el trabajo desarrollado puede dividirse en dos momentos o etapas claramente identificables. Una primera, a la que podemos nominar como aquella etapa de construcción que termina cuando es inaugurada la sede física del CIDAC y que implicó un determinado proyecto de territorialización entre los años 2008 y 2011, y una segunda, que entendemos como la etapa de consolidación del programa de acción territorial y amplificación de vínculos a partir del estar, de la permanencia y de configurar, en última instancia, la posibilidad real de constituir un actor social más dentro del conjunto de actores sociales barriales, lo que hemos llamado: del proceso de territorialización 2011-2015.

En la primera etapa, las principales tareas fueron:

1. Construcción del equipo de trabajo, de unificación de criterios del quehacer y establecimiento de un programa mínimo y planificación de la tarea.
2. Construcción de la sede física (la misma fue posible a partir de la presentación de un proyecto ante el Programa “Obra Pública con aportes de materiales” dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTESyS). Mediante dicha política se capacitaron en obra doce compañeros desocu-

- pados del barrio de Barracas y de la Villa 21-24 y Villa 26 al tiempo que se fue construyendo la sede actual del CIDAC.
3. Seminario de grado y de extensión universitaria: Universidad-Sociedad. La dimensión política de este seminario estuvo centrada en el debate respecto del modelo de extensión universitaria al que se adhiere e intenta construir.
  4. Al interior del ámbito universitario, el armado de los equipos de áreas donde se involucraron estudiantes, graduados y docentes interesados en trabajar a nivel comunitario, fue otra de las tareas emprendidas. Los primeros proyectos que los equipos llevaron adelante otorgaron un primer diagnóstico del territorio. A su vez, permitieron el vínculo con organizaciones e instituciones locales en la concreción de los proyectos.
  5. Instalación en el territorio y construcción de vínculos.
  6. Definición de los principios que van a sostener la tarea:
    - › integralidad de las prácticas universitarias en el nivel comunitario
    - › Interdisciplinariedad
    - › Intersectorialidad
    - › Política de investigación orientada por la demanda concebida como problema social
    - › Que el conocimiento que se produzca en el nivel comunitario impacte en la formación del estudiante y tenga validez curricular
    - › Modalidad de Abordaje territorial que se adopta
    - › Articulación con organismos públicos que propongan políticas para el territorio
    - › Identificación de fuentes de financiamiento y consecución del mismo



7. Búsqueda de antecedentes históricos sobre el modelo a implementar y de experiencias actuales de territorialización universitaria.

La experiencia del CIDAC comenzaba, entonces, a comprender procesos de territorialización entendidos en tanto ligazón de la universidad con los problemas sociales propios de los territorios, pensando las prácticas universitarias en relación con dichas problemáticas y poniendo a la práctica académica en relación con la sociedad y no la sociedad en función de justificar la existencia del trabajo académico (Ávila et al., 2013).

Antes de caracterizar la segunda etapa, analizamos brevemente el espacio social donde se inicia la tarea.

El proyecto del CIDAC se ancló desde un comienzo en uno de los barrios del sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el barrio de Barracas, comuna 4. La decisión de centrar el trabajo en esta zona se debe, entre otras cuestiones, a que esta ciudad presenta en su distribución geográfica de la pobreza profundas desigualdades, siendo el sur el más postergado en todas sus formas.

Ahora bien, el barrio que nos compete desde el año 2008 es Barracas sur, que incluye la Villa 21-24 y el predio Estación Buenos Aires. En términos generales, se caracteriza por ser un espacio urbano fragmentado,<sup>49</sup> con alta concentración

---

49 El barrio de Barracas actualmente se puede caracterizar en cuatro sectores bien diferenciados y todos en distintos procesos de transformación debido principalmente a las políticas de valorización inmobiliaria del suelo en la zona y que viene trayendo diversas situaciones de conflictividad social. Por un lado, de la Av. M. Montes de Oca hacia el Este, hasta su límite con La Boca, como una zona residencial de clase media profesional con avenidas que funcionan como corredor Norte-Sur y centros comerciales; de ésta Av. Hacia el oeste hasta llegar a la Av. V. Sarsfield como una zona más baja, de fábricas y galpones que conviven con viviendas bajas, hoteles, inquilinatos y conventillos. Como otras zonas diferenciadas se puede mencionar las más de setenta hectáreas de (ex) tierras fiscales donde se encuentra ubicada por un lado la villa 21-24 y NHT Zabaleta y al norte de esta zona el espacio geográfico cuyo centro es la estación Buenos Aires del ferrocarril Belgrano Sur, donde además de ubicarse un asentamiento de viviendas y empresas varias, también se encuentra la sede del CIDAC.

de la pobreza, altos niveles relativos de desocupación y subocupación, gran cantidad de hoteles e inquilinatos, muchos desprovistos de los servicios esenciales.

La Villa 21-24 abarca un espacio de más de 65 hectáreas, delimitado por las calles Iguazú, Avenida Amancio Alcorta, terrenos del CEAMSE, vías del ex Ferrocarril General Belgrano, calle Luna y el Riachuelo, el predio es de origen fiscal (pertenecía a Ferrocarriles Argentinos).

Según datos del Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda, entre los años 2001 y 2010, la población que habita la Villa 21-24 se incrementó en casi un 40%, lo que llevó al interior del tejido habitacional a la pérdida de la mayoría de los espacios públicos y verdes. El análisis de situación de salud (ASIS) realizado por el Hospital General de Agudos Dr. J. M. Penna en 2007, reafirma esta situación. Varias fuentes consideran que este aumento poblacional es en gran medida producto del proceso migratorio ininterrumpido tanto del interior de la Argentina como de los países limítrofes.

Paralelamente, la población residente durante los últimos 30 años, ha ido incrementando la precarización de sus condiciones materiales de existencia y es donde se han concentrado los mayores niveles de desocupación. En cuanto a la problemática habitacional, la precariedad y el hacinamiento es una característica común a todas las viviendas del barrio. De acuerdo con los datos del censo, más de la mitad de la población y de los hogares de Villa 21-24 presentan NBI.

En cuanto a la atención alimentaria, se puede mencionar que funcionan alrededor de veinte comedores comunitarios en los distintos sectores del barrio. Estos grupos, además de la atención alimentaria, realizan otras actividades de promoción y contención donde atienden aproximadamente a dos mil niños, niñas y adolescentes y sus familias.

Por su parte, el asentamiento de la Estación de Buenos Aires,<sup>50</sup> se encuentra enclavado en un predio de posesión fiscal que linda con las calles Mirave (parte trasera del estadio Tomás Ducó del club Huracán), Lafayette (parte trasera del Hospital Malbrán)/Avenida Vélez Sarsfield, Olavarría/vías del tren Belgrano Sur y Zavaleta/Labardén. Dicho predio fue parte de los terrenos de los Ferrocarriles Argentinos que rodeaban a las estaciones de trenes de todo el país. Éste terreno de dieciséis hectáreas, hasta la década de los '90 (etapa en que el Ferrocarril fue privatizado) era un gran polo de producción y distribución de mercancías que contenía un sistema de talleres ferroviarios de carga, descarga y reparación de vagones que constaba de dieciocho galpones y un gran entramado de rieles y edificaciones administrativas. Hacia fines de los '90 y principios del año 2000, este polo se desactivo totalmente en su uso, y fue siendo desguzado (hacia 2014 solo quedaban siete de los dieciocho galpones) y abandonado, lo que llevó a que lentamente se fuera aproximando y asentando población humilde en situación de emergencia habitacional que provenía de múltiples lugares de origen y diversas trayectorias de vida. Estas familias fueron reutilizando la infraestructura edilicia presente y asentándose en estos terrenos para vivienda y otros usos, todos en condiciones de precariedad habitacional. Hasta el año 2014, en este predio convivía, aproximadamente, un complejo de más de sesenta familias, que hacen a un total de unas quinientas personas. Cabe destacar que la población que allí residía se encontraba en

---

50 Cabe aclarar que dicho predio que a continuación se describe, desde el año 2014 transitó una enorme transformación ya que éste fue incorporado al proyecto de urbanización y producción de viviendas en el marco del PRO.CRE.AR. En el mismo, actualmente, se están construyendo más de 2500 viviendas y la traza urbana necesaria para este tipo de proyecto. La población a la que hacemos referencia han sido relocalizadas (transitoriamente o definitivamente según el acuerdo) hasta tanto se termine el proyecto urbanístico.

una clara situación de vulnerabilidad social, invisibilización de sus necesidades y demandas de parte de las instituciones del gobierno local y sufrían una fuerte estigmatización hacia afuera del predio. En cuanto a condiciones habitacionales, la mayoría de las viviendas eran de materiales precarios, se encontraban en situación de hacinamiento crítico (tres o más personas por habitación) y no contaban con infraestructura ni servicios básicos como gas, alumbrado público, electricidad, telecomunicaciones, sistema de barrido y limpieza, etc. Otros servicios (como el agua) fueron readecuados a las necesidades de cada vivienda a través de sistemas muy precarios que no les garantizaron a las familias el acceso a agua “segura” para su consumo. Debido a las características de este predio, la población tampoco tenía acceso cercano a espacios públicos verdes, de recreación, ni espacios con actividades culturales, deportivas y de acompañamiento y fortalecimiento educativo que, en este último caso, lleva a la población en edad escolar a altos niveles de repitencia, desgranamiento y abandono del sistema educativo.

## **Del proyecto de territorialización gestado entre los años 2008-2011**

Las primeras aproximaciones al territorio, como se desprende de lo que se mencionó anteriormente, se realizaron sin un espacio físico en el barrio, funcionando administrativamente en la sede de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y nucleando a un conjunto de equipos (conformados por estudiantes, graduados y profesores de diversas cátedras, equipos de investigación y de extensión) que se sumaron a la propuesta, algunos preexistentes y otros en conformación. Es a través del establecimiento de grandes

áreas-problema que los equipos con cierta trayectoria en cada una de ellas comenzaron a realizar las primeras vinculaciones en las inmediaciones del que sería el predio del CIDAC. Las estrategias variaron entre entrevistas en profundidad, encuestas, recorridos barriales, observación participante, actividades de acción comunitaria en conjunto con organizaciones sociales o instituciones, participación en encuentros de redes y otros dispositivos de articulación local.

En esta instancia, el trabajo de los equipos se localizó en la Villa 21-24 y sus alrededores.<sup>51</sup>

El trabajo de coordinación del CIDAC se orientó entonces a acompañar el desarrollo de los equipos, a generar y promover proyectos para financiar sus acciones, a profundizar los vínculos locales en espacios que no eran abordados por los equipos de trabajo, a gestionar la construcción física de la sede en el predio, construir los lazos institucionales con las demás organizaciones e instituciones locales y, principalmente, a conformar y fortalecer el continente institucional en el cual debió desarrollarse el proyecto en su integralidad.

En esta descripción, no es baladí aclarar el hecho que el predio que es cedido a la FFyL pertenecía al Estado Nacional pero enclavado en Jurisdicción de la CABA. Es necesaria esta aclaración ya que los procesos de gestión y producción institucional y político de este Centro (en su sentido amplio y totalizante) estuvieron marcados por las tensiones políticas entre los gobiernos nacional y local, además de otras medidas que fueron configurando también la presencia nuestra allí.

---

51 En un primer momento el criterio que definía la territorialización de los equipos estaba centrada en las mismas hipótesis que traía cada equipo de sus experiencias previas.

## Del proceso de territorialización entre 2011-2015

En abril del año 2011 se inaugura la sede del CIDAC. A las acciones desarrolladas hasta el momento se buscó diseñar actividades para la participación directa de los vecinos más próximos. Algunas de estas se organizaron en función de propuestas de estudiantes, programas de facultades de la UBA u organizaciones sociales de la zona (apoyo escolar, huerta, cine, juegoteca), y otras reflejaron las articulaciones con diferentes políticas públicas (Instituto de Formación Profesional del MTEySS, Diplomatura de Promotores socio-territoriales del Ministerio de Desarrollo Social, por ejemplo). Esto fue posible, en parte, en tanto se produjo una modificación en las estrategias del Estado Nacional en el ámbito local, el cual comenzó a desarrollar una fuerte intervención directa en los territorios por medio de programas y proyectos como: Gerencia de Empleo Local, Mesas de Seguridad, Plan de Abordaje Interministerial AHI, policía barrial, casa de la cultura en Villa 21-24, Centro de Integración Comunitaria, Ellas Hacen y PROGR.ES.AR.

A su vez, porque la implantación física del CIDAC permitió que el mismo sea visualizado como una institución con presencia territorial.

También, la permanencia en el lugar, dio paso a que algunos equipos desarrollaran tareas de relevamiento permanente. En ese marco se destacan: relevamiento de centros culturales (equipo de arte y sociedad), relevamiento de organizaciones de la economía social y popular (equipo de economía social) y relevamiento sobre características del barrio aledaño al CIDAC (equipo territorial).

En cuanto al desarrollo territorial, como se mencionó, si bien este centro lo lleva principalmente en el barrio de Barracas, Villa 21-24, Núcleo Habitacional transitorio Zabaleta, Villa 26, asentamiento Magaldi, también se

avanzó con actividades en articulación con instituciones y organizaciones territoriales en los barrios de Pompeya, Parque Patricios, San Telmo, La Boca, Bajo Flores y Retiro. Durante los tres últimos años se ha articulado y desarrollado acciones y trabajos comunitarios con cincuenta y cuatro instituciones y organizaciones locales (de los barrios de las comunas IV, VII y VIII principalmente). Entre los primeros, podemos mencionar a los CESAC 1, 8, 35, 10, el hospital monovalente Borda, Hospital Penna, escuelas medias y primarias de los Distritos Escolares IV y V, Comedores de la Villa 21-24, comedor comunitario Los Ángeles de la Villa 26, Comisión de Derechos Humanos de la Villa 21-24, Centros Culturales barriales, Centros de formación Profesional de la Comuna IV; organizaciones de trabajadores migrantes, instituciones eclesíásticas, cooperativas de trabajo (vinculadas al Centro Demostrativo de Indumentaria), emprendedores sociales, ONG y fundaciones, Centros de Día, organizaciones políticas, representantes comuneros de la Comuna IV, espacios de redes comunitarias y barriales .

Asimismo, se ha participado, promovido y organizado distintos espacios, actividades, redes socio-comunitarias e instrumentos para acercar la institución al territorio, sus actores y problemáticas. Entre estos se pueden mencionar la participación sistemática y la realización de actividades en:

1. La red de comedores comunitarios de la Villa 21-24. En esta red se participa desde el año 2009 desde el mes de febrero a diciembre de cada año. En 2009 se organizó, gestionó y ejecutó un conjunto de proyectos y actividades en el barrio (proyecto de Voluntariado Universitario que constó de la construcción de una cancha de fútbol 5 en el sector tres, Rosas de la Villa 21-24, la realización del festejo del día del niño con otros seis comedores, torneo deportivo para los

niños de los comedores y festejo de fin de año, la presentación del proyecto de abordaje comunitario sobre problemática de consumo de psicotrópicos en el barrio, bingos, capacitaciones, planificación de un proyecto de huerta comunitaria en la zona de barracas, entre otros).

2. La Mesa de participación comunitaria de Barracas, coordinada por el Ministerio de Seguridad de la Nación. Se participa semanalmente desde el año 2011.
3. La promoción, gestión y coordinación del Consejo Consultivo Social del CIDAC (marzo y septiembre) y la atención de demandas que de allí surgen.
4. La mesa de gestión local interministerial de la Villa 21-24 y del Núcleo Habitacional Transitorio Zavaleta.<sup>52</sup>
5. Corredor Estación Buenos Aires. Esta es la zona circundante al predio del CIDAC. Allí se generaron y promovieron una serie de actividades destinadas a la población del barrio, a saber: actividades semanales de apoyo escolar, deportes y recreación para niños y niñas, espacios quincenales para mujeres adultas, 4° Encuentro de huerteros urbanos (en articulación con la FAUBA), roperito comunitario. A su vez, se desarrollaron instrumentos que permitieron el acercamiento al barrio (relevamiento de instituciones comunitarias en la zona de influencia más próxima al CIDAC, reuniones de articulación y actividades conjuntas con estas entidades (actividades deportivas semanales con la población que asiste la casa Néstor Kirchner, Evento “Música Maravillosa” con la Comuna IV, reunión de organización entre equipos del CIDAC.

---

52 Estos dos espacios funcionan desde septiembre del corriente, participan ocho Ministerios de la Nación (educación, trabajo, salud, interior, justicia, planificación, seguridad y desarrollo social) más las organizaciones e instituciones y vecinos de los barrios y apunta a proporcionar distintos programas y proyectos de los ministerios.



6. Presentación de proyectos de investigación sobre las problemáticas locales en la comuna 4 con la mesa de participación ciudadana de la Comuna IV.

Asimismo, y orientado a fortalecer el desarrollo de los equipos en el territorio, funciona desde el mes de agosto de 2013 el Equipo territorial<sup>53</sup> del CIDAC, desde entonces, se elaboró un instrumento y se planificó la profundización y ampliación del Relevamiento socio-educativo a las familias residentes en el área circundante al predio, se acompañó a los equipos recién ingresados al Centro en la construcción del vínculo con el territorio, se entablaron relaciones con programas de extensión de otras facultades y universidades para desarrollar Prácticas Sociales Educativas (PSE) en este espacio social. Estas son algunas de las acciones que se ha llevado adelante en términos centralizados.

En relación a las actividades de formación que se brindan desde el CIDAC, las mismas adquieren sentido en la medida que hacemos la siguiente caracterización:

El área de afectación del CIDAC abarca la Región Educativa II, conformada por los Distritos Escolares 4° y 5°, en los que el 10,5% de la población no completó sus estudios primarios. La cantidad de escuelas primarias, secundarias y centros de formación profesional, resultan absolutamente escasos frente al aumento poblacional de los últimos años. Nuevas familias continúan incorporándose al barrio en los escasos predios libres que aún quedan, en suelos no aptos para ser habitados, dando lugar a nuevos asentamientos (Loma Alegre, San Blas, La Toma). Este importante crecimiento poblacional de los últimos años, se ve

---

53 Este está conformado por un representante de cada equipo que se reúnen mensualmente con los objetivos de intercambiar información, articular acciones entre estos equipos y sistematizar y analizar aspectos vinculados a la relación con el territorio.

afectado gravemente por el avance privatista del gobierno de la CABA en el área educativa, de la salud y cultural que se refleja cotidianamente en el desfinanciamiento de programas y vaciamientos de los equipos de trabajo. No obstante, desde el nivel territorial-comunitario, los sujetos insertos en las escuelas, los comedores, los clubes, las mutuales, las plazas de la protesta, resistencia y movilización, las organizaciones sociales, las diversas ONG, las iglesias, los partidos políticos, etc., expresan las variadas y complejas maneras de construir las relaciones sociales, los códigos de comunicación y los proyectos de vida. En efecto, la Comuna IV, es sede de innumerables organizaciones que fueron dando respuesta económica, política y social a algunas de las problemáticas descriptas. En este marco de relaciones se inscribe la “oferta” educativa del CIDAC como proyecto que busca la integración socioeducativa y comunitaria.

Detallamos a continuación una breve síntesis de la actuación co-coordinada con distintas Secretarías, Direcciones y Ministerios del Estado Nacional.

- » Con fondos aportados por el MTEySS se instrumentó el proyecto de construcción “Infraestructura educativa comunitaria”, a partir de la implementación del Programa Obra Pública Local con aporte de materiales (Res. MTEySS 1164/06), bajo la operatoria de “Entrenamiento para laboral” (Res. MTEySS 696/06). De esta manera, se capacitaron en obra doce personas desocupadas obteniendo la acreditación habilitante en la categoría “auxiliar de albañilería”. Como ya se dijo, el edificio construido es actualmente sede del CIDAC además de utilizarse con fines comunitarios, educativos y espacio de reunión para la elaboración de propuestas de trabajo territorial con distintas Direcciones de la Secretaria de Empleo del MTEySS.

- » Con el mismo organismo se ejecutó la Diplomatura “Diseño y Planificación de proyectos de desarrollo local para la generación de empleo”, dirigido a miembros de organizaciones sociales con desarrollo territorial en la CABA. Se trata de un trayecto educativo co-coordinado entre el CIDAC y la dirección de Gestión territorial del MTEySS. Ya se desarrollaron cuatro cohortes (Protocolos específicos del Convenio Marco 17/10 celebrado con la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA).
- » También, se desarrollaron seis cursos de informática básica destinados a Cooperativistas del programa Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social. Los cursos culminaron en el mes de noviembre de 2011 (Se trató del Protocolo específico n° 2 del Convenio Marco 17/10 celebrado entre la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y el MTEySS el 12/02/10).
- » En el marco del Instituto de Formación Profesional, el MTEySS aprobó el financiamiento de cursos y talleres pensados y delineados con la comunidad y sus organizaciones vinculadas a la Economía Social, en función de sus necesidades, junto con especialistas y, articuladamente, con los Centros de Formación Profesional de la zona. Actualmente, ya se han desarrollado, con el primero, tres protocolos específicos con entre siete y ocho cursos cada uno (también dentro del Convenio Marco 17/10).
- » Por su parte, junto con el Ministerio de Educación de la Nación, en los últimos dos años se vienen sosteniendo las acciones del Centro de Actividades Infantiles (CAI).
- » Con la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación se armó una Red de Universidades Latinoamericanas para la Innovación Social financiado por Programa de Promoción de la Universidad Argentina entre 2008 y 2014, y se aprobaron y financiaron treinta y cinco proyectos de voluntariado universitario

desde el Programa Nacional de Voluntariado Universitario. En el marco de la misma Secretaría se desarrollaron tres proyectos de la convocatoria “Universidad, Estado y Territorio” entre los años 2013 y 2014, un proyecto de “Universidad en los barrios, los barrios en la universidad” en el año 2014 y un proyecto del Programa de Vinculación y Transferencia Tecnológica convocatoria “Amilcar Herrera”. Por último, durante el año 2014 se llevó adelante un proyecto de “Universidades con ACUMAR”.

- » La Dirección Nacional de Educación Social y Popular del Ministerio de Desarrollo Social aprobó (financia a partir de 2013) el proyecto: “Capacitación integral de Promotores socio-territoriales desde una perspectiva de Derechos para el abordaje comunitario”.
- » Con el RENAPER, se desarrollaron en el predio del CIDAC, dos campañas de documentación destinadas a los habitantes de Barracas sur, Villa 21-24 y NHT Zabaleta. Es importante mencionar que en la zona no hay otro lugar con las dimensiones para tales operativos que cuenten con el servicio de Internet y la infraestructura necesaria.
- » El programa de Infancia y Cultura de la Secretaría de Cultura de la Nación, llevó adelante un encuentro con doscientos niños y niñas de la Ciudad de Buenos Aires.
- » El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a raíz del temporal del 4 de abril y del 29 de octubre de 2012 que azotó fuertemente a la zona sur de la CABA, tuvo como centro de acopio las instalaciones del CIDAC, dado que, no solo es uno de los pocos lugares en la Ciudad de Buenos Aires pertenecientes a la jurisdicción nacional, sino que además se cuenta con condiciones edilicias y servicios que habilitan el desarrollo de dichos operativos.
- » Se viene participando en los operativos interministeriales del NHT Zabaleta y de la Villa 21-24, a partir de los cuales surge la posibilidad de establecer el CAI para el año próxi-

mo, y donde se pone a disponibilidad las vacantes de los cursos de formación profesional. Asimismo, esta participación ha permitido acercar los dispositivos de salud a la zona aledaña al CIDAC.

- » Durante el año 2014 se implementó junto con el Ministerio de Seguridad de la Nación y distintas organizaciones locales de la Comuna IV (CABA) el proyecto “Redes Libres para un Hábitat Social Incluyente y Seguro” aprobado y financiado por el MINCyT, a través del PROCODAS. El mismo consistió en la instalación de una antena que provee servicio de conexión a Internet de manera permanente y gratuita para los jóvenes del barrio tanto individual como de manera colectiva a través de las computadoras instaladas en la OSC y en el CIDAC.
- » Este último proyecto fue complementado con una serie de actividades articuladas con el Ministerio de Seguridad de la Nación durante el año 2015. Los mismos consistieron en un conjunto de talleres de capacitación sobre herramientas tecnológicas dirigido a jóvenes. Este proyecto se denominó “Redes Libres para un Hábitat Social Incluyente y Seguro. Tecnología para la inclusión social”.
- » En lo que al área deportiva refiere, en la actualidad se cuenta con una cancha de césped y un playón deportivo. Ambos espacios son utilizados los fines de semana y dos veces a la semana por cuarenta niños y niñas del barrio inmediato al CIDAC.

En su conjunto, la gran mayoría de lo mencionado fue posible gracias a los vínculos generados mediante la instrumentación de proyectos con más de cincuenta instituciones barriales y organizaciones sociales de La Boca, Barracas, Parque Patricios y Pompeya.

Otra de las articulaciones construidas, a partir del trabajo permanente en el territorio, es con la Universidad Nacional

de Avellaneda (UNDAV) mediante el desarrollo de la cátedra de Trabajo Social Comunitario (TSC) en el marco de los equipos del CIDAC. Esta propuesta implicó poner a disposición de la cursada los espacios de trabajo de algunos de los equipos y los vínculos locales que los mismos habían desarrollado a la vez que permitió a estos revisar sus propias prácticas a partir de las observaciones realizadas por los estudiantes de la UNDAV en el marco de su aproximación al campo. Asimismo, esta experiencia exigió a los equipos del CIDAC garantizar un espacio continuo de visitas para los estudiantes de TSC de modo que debieron redefinir sus tiempos de trabajo, generar una serie de temáticas centrales a tratar que sirvieran de guía al docente, etc.

Vale mencionar que dicho vínculo también ha posibilitado el desarrollo del Plan FINES en la sede del CIDAC durante el 2015, proyectándose la continuidad del segundo año para el 2016.

## A modo de cierre

Hemos intentado desarrollar algunos de los ejes que consideramos centrales para el desarrollo de nuestra propuesta de territorialización de una universidad fuertemente “tradicional” como la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Es a partir de la práctica concreta llevada adelante durante estos años, y de las reflexiones resultantes de dicha práctica, que nos parece interesante resaltar el modo en que esta experiencia ha buscado construirse a la par y en relación con los procesos políticos nacionales ubicando a la Universidad en diálogo tanto con la realidad propia del territorio como así también con los requerimientos, alcances y posibilidades de la política pública nacional para abordarlos. Aprendimos a hacernos cargo de implementar políticas, perfeccionar las

herramientas y comprender los procesos en los que nos involucramos también como parte del Estado. Procesos que suponen ampliar los márgenes de la estatalidad.

Es esta sintonía con la coyuntura nacional y los proyectos innovadores que vienen desarrollándose, lo que hace imperioso avanzar en una revisión de la función social de la universidad pública (Petz, 2015). En esta línea el trabajo articulado con la UNDAV ha ido precisamente en esa dirección, buscando consolidar las acciones territoriales, los procesos de formación de los estudiantes y, principalmente, generando un vínculo de enriquecimiento mutuo que supere los discursos orientados a la exclusividad o la lógica de la competencia (Petz, 2015).

En ese proceso, el CIDAC como espacio de extensión universitaria ha podido generar proyectos que retroalimentaron en la formación de estudiantes tanto en prácticas de docencia, planificación, trabajo de campo, vinculación con organizaciones sociales, entre otras.

Asimismo, ha sido significativa la transformación en el modo de vinculación a partir de la instalación definitiva en el predio, dado que el CIDAC, su espacio y sus miembros comenzaron a transformarse en una referencia para vecinos y organizaciones ante dificultades cotidianas, para proponer o solicitar acciones, actividades, etc. En este sentido, hemos podido percibir el modo en que fueron tomando centralidad acciones concretas desarrolladas en la sede que, al revés de como sucediese en la primera etapa, convocan o requieren de los equipos (los cuales realizan sus actividades en diferentes partes del barrio) para aportar a los procesos, dificultades o necesidades que surgen en el marco de las actividades. En algunos casos, la dinámica actual que ha tomado el trabajo ha permitido desarrollar incluso vínculos interinstitucionales con equipos de la propia Facultad o bien de otras facultades de la UBA.

Es decir, que se ha realizado un movimiento en el cual si bien permanece la ampliación de los vínculos y redes a través de entrevistas, visitas, etc., la universidad se ha transformado en un actor más del territorio que posee cierta legitimidad en su entorno. Esto sin duda, ha implicado desafíos en la gestión del espacio y ha demandado a la coordinación general ser un equipo de permanente generación de proyectos respecto de los cuales es preciso profundizar su sistematización y análisis. Es que para quienes venimos ejerciendo la gestión de este tipo de centros universitarios, se nos impone la tarea de significar la misma mediante la reflexión de los sentidos involucrados en dicha gestión cuando se la desarrolla en clave de compromiso social. Asimismo, resulta importante construir el relato de la disputa que significa instalar determinada modalidad de implantación territorial universitaria.

A modo de últimas palabras, nos resta señalar que el CIDAC constituye una experiencia de democratización de la universidad pública. Que se lo hace desde la hipótesis que plantea que dicha democratización “... requiere políticas profundas de transformación capaces de construir una propuesta pedagógica donde el liberalismo fundacional se articule con el proyecto sujeto-pueblo y no con los proyectos de dependencia que han constituido la matriz original” (2013:23) y que “... no se trata solo de ‘incluir’, en el sentido de incorporar significantes, sujetos, temáticas, a una totalidad de sentido ya definida, sino también de afrontar el desafío de que la incorporación de nuevos elementos implica de manera necesaria la transformación de esa totalidad (2013:24), (citado en Petz, 2013).



## Anexo

Proyectos de Integración Socioeducativa ejecutados desde el CIDAC

Presentados al Programa Nacional de Voluntariado Universitario, Secretaria de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Aprobados, financiados y ejecutados  
Convocatoria 2008:

1. Título: “Para armar un bosque”. Eje temático: Deporte y recreación
2. Título: “Fortalecimiento de los procesos económicos solidarios de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires”. Eje temático: Economía Social y formación para el trabajo
3. Título: “La niñez trabajadora en la escuela: ‘Una propuesta desde la universidad para acortar distancias en el barrio de Barracas’”. Eje temático: trabajo infantil y educación
4. Título: “Relevamiento y acompañamiento de familias, niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad y

su relación con las instituciones educativas de la zona sur de la CABA”. Eje temático: Educación

5. Título: “Salud Mental. Abordaje comunitario en el barrio de Barracas”. Eje temático: salud mental comunitaria

#### Convocatoria 2009

6. Título: “Formación en derechos y desarrollo de estrategias jurídicas comunitarias en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires”. Eje temático: formación en derechos y estrategias jurídicas comunitarias
7. Título: “Prevención y promoción de la salud bucal en Villa 21-24 Barracas y en La Carolina Rural, Florencio Varela”. Eje temático: promoción de la salud bucal comunitaria
8. Título: Salud mental y prevención en Barracas. Eje temático: salud mental
9. Título: Taller de Comunicación comunitaria y video documental sobre Trabajo Infantil. Eje temático: Comunicación social

#### 2° convocatoria 2009

10. Título: “Lo que los jóvenes tienen para decir. Talleres participativos para la inclusión educativa”. Eje temático: Retención escolar y fortalecimiento de la trayectoria escolar.
11. Título: “Los procesos de escolarización en la villa 21-24 de la CABA. Tensiones entre la escolaridad y la inserción temprana al trabajo: Una propuesta de articulación entre la universidad y escuelas medias del barrio de Barracas para la inserción y retención educativa de la población”. Eje temático: Reinserción y retención escolar

12. Título: “De jóvenes a jóvenes: formación de líderes comunitarios/as en salud sexual y derechos reproductivos”. Eje temático: Reinserción escolar y fortalecimiento de la trayectoria escolar
13. Título: “Taller de cultura visual: investigación, producción y archivo hacia la recuperación y consolidación de lazos y redes comunitarias”. Ejes temáticos: Retención escolar, fortalecimiento de la trayectoria escolar, apoyo al ingreso a nivel superior

#### Convocatoria 2010

14. Título: “Fortalecimiento del desarrollo local de experiencias de economía solidaria en la zona sur de la CABA”. Eje temático: economía social
15. Título: “Arte, identidad y cultura: espacios de encuentro e intercambio entre la universidad y la comunidad”. Eje temático: arte, identidad y cultural
16. Título: Promoción de la salud: trabajo territorial en la Villa 21-24 desde la estrategia de la APS. Eje temático: promoción de la salud
17. Título: “Abordaje sociocultural de la población migrante paraguaya de la Villa 21-24 de la C.A.B.A”. Eje temático: procesos migratorios
18. Título: “Diagnóstico participativo sobre la problemáticas ambientales en la cuenca baja del riachuelo”. Eje temático: promoción ambiental

#### Convocatoria 2011

#### Aprobados y ejecutados en 2012

19. Título: “Capacitación en técnicas audiovisuales y herramientas comunicacionales a partir de la construc-

- ción de una biblioteca documental”. Eje: fortalecimiento de redes sociales
20. Título: “Propuesta para la promoción de la salud con niños y niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social a través de actividades deportivas y recreativas: red de comedores unidos por el deporte”. Eje: fortalecimiento de redes sociales
21. Título: “Recreación y juego: espacio para la construcción colectiva de lazos solidarios con niños”. Eje: recreación
22. Título: “Estado, Universidad y organizaciones sociales en el desarrollo local. Hacia la co-gestión de políticas en el barrio de Barracas, zona sur CABA”. Eje: economía social
23. Título: “Desarrollo y promoción conjunta de los procesos de Integración regional entre la población migrante de origen paraguayo de la Villa 21-24”. Eje: procesos migratorios
24. Título: “Prevención y promoción de la salud bucal en Villa 21-24, Barracas y Wilde, Provincia de Buenos Aires”. Eje: salud bucal comunitaria
25. Título: “La situación socioeducativa de niños, niñas y adolescentes de origen paraguayo en situación de trabajo infantil en la Villa 21-24 de Barracas (CABA): una propuesta interdisciplinaria entre la universidad para la reinserción y retención educativa de la población”. Eje: Trabajo Infantil y educación en contextos migrantes
26. Título: “Derechos humanos y organizaciones de trabajo autogestionadas”. Eje: autogestión
27. Título: “Formación de formadores urbano-ambiental: multiplicar es la tarea”. Eje: promoción ambiental
28. Título: “Integración y articulación de empresas recuperadas: ampliación y actualización de la guía de ERT “. Eje: empresas recuperadas

29. Título: “Multiplicando el fútbol desde el Sur, Programa orientado al trabajo comunitario Villa 21-24, Barracas”. Eje: deporte

Aprobados y ejecutados en 2014

30. Título: Estrategia comunicativa popular

31. Título: Jóvenes y derecho a PROGRESAR

32. Título: Inclusión educativa en CIDAC

33. Título: Joven Promotor Sociocultural

34. Título: DDHH y hábitat en CABA

35. Título: Niñez, Migración e Identidad

36. Título: Inclusión educativa y TIC

Aprobados y financiados por la SPU durante el año 2014  
Programa “Universidad, Estado y Territorio”:

- » Proyecto: Fortalecimiento de los procesos de calificación laboral orientados a jóvenes en el marco del PROG.R.ES.AR
- » Proyecto: “Juventud, Proyecto de Vida e Inclusión Social”

Programa de Vinculación y Transferencia Tecnológica  
“Capacidades universitarias para el desarrollo productivo” Amílcar Oscar Herrera:

- » Proyecto: Provisión de antenas de Wi-Fi para el fortalecimiento de entramados de la economía social en el sur de la CABA.



# Bibliografía

- Alonso, L. (2015). Prólogo al Informe de Gestión de la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.
- Ávila Huidobro, R., et al. (2013). Universidad, Territorio y Transformación Social. Reflexiones en torno a procesos de aprendizaje en movimiento. Avellaneda, UNDAV.
- Calzoni, J. (2015). Clase dictada en el Programa de Actualización Docente: "Universidad, Estado y Territorio. Un Abordaje Integral Sobre Prácticas Socioeducativas Territorializadas". Facultad de Filosofía y Letras (UBA) y FEDUBA. (Desgrabado).
- Cervera Novo, J. (2013). "Acerca de la 'Red entre Universidades Latinoamericanas para la Elaboración y Fortalecimiento de Programas de Innovación y Transformación Social'". En Lischetti, M. (comp.) Universidades Latinoamericanas. Compromiso, praxis e innovación. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Cervera Novo, J., Hindi, G. (2015). "Los procesos de territorialización universitaria. Hacia nuevas modalidades de gestión de la extensión universitaria". En Actas del III Congreso Internacional "Universidad, sociedad y futuro. Hacia una nueva reforma universitaria en América Latina". Universidad Nacional de Tres de Febrero y RED-DEES.
- Dércoli, J. (2014). La Política Universitaria en el Primer Peronismo. Buenos Aires, Punto de Encuentro.

- Friedemann, S., González, C. (2015). "Historia del derecho a la Educación Superior". En <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-286552-2015-11-20.html>
- Girotti, C. (2008) 31 de octubre. Seminario "Universidad y sociedad. Programas de innovación y transferencia social". (UBA). Clase desgrabada.
- Ley 25.467. Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Objetivos de la política científica y tecnológica nacional.
- Ley 26.338. Ley Nacional de Ministerios.
- Llomovate, S., Juarros, F., Kantarovich, G. (2013) "Pensando en una Universidad descolonizada y nuevamente Latinoamericana". En Llomovate, Juarros y Kantarovich (comps.), Reflexiones prospectivas sobre la Universidad Pública. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Marengo, R., Giordano, C. (2013). "De riquezas, abandonos y oportunidades urgentes. Educación superior en la Argentina contemporánea". En Llomovate, S. Juarros, F., Kantarovich, G. (comps.), Reflexiones prospectivas sobre la Universidad Pública. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Marquina, M., Chiroleu, A., (2015). "¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina". En Propuesta Educativa n° 43, año 24 Vol.1, 7-16.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007). Informe de gestión 2003-2007.
- (2013). "Indicadores de ciencia y tecnología argentina 2011". Año 15. Disponible en: [http://indicadorescti.mincyt.gov.ar/documentos/indicadores\\_2011.pdf](http://indicadorescti.mincyt.gov.ar/documentos/indicadores_2011.pdf)
- (2011). Informe de Gestión 2007-2011. Disponible en: [www.mincyt.gov.ar](http://www.mincyt.gov.ar)
- (2008). Resolución n° 609/2008. Creación del Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS). Disponible en: [www.mincyt.gov.ar/accion/pdts-banco-de-proyectos-de-desarrollo-tecnologico-y-social](http://www.mincyt.gov.ar/accion/pdts-banco-de-proyectos-de-desarrollo-tecnologico-y-social)
- (2013). Anuario Estadístico. Años 2008-2013. Secretaría de Políticas Universitarias.
- (2014). Informe de Gestión Secretaría de Políticas Universitarias.
- (2015). Informe de Gestión Secretaría de Políticas Universitarias.
- Naidorf, J., (2015). "El Futuro de la Universidad". En línea: <http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-287550-2015-12-04.htm>
- Objetivos y Acciones 2010/2011 de Formación Docente.



- Petz, I. (2015). "Extensión universitaria: tendencias actuales y desafíos pendientes". En *Redes de Extensión* n° 1. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- (2013) 7, 8 y 9 de Agosto. "Notas sobre el proceso implicado en el pasaje de la Extensión a la Integración Socioeducativa". Ponencia presentada en las Jornadas sobre Educación Popular. Alternativas y Perspectivas pedagógicas en América Latina en el Siglo XXI. Instituto de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- (2014). Octubre. "Extensión Universitaria y Políticas Públicas". Conferencia dictada en la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Taller de Capacitación para la Región Noroeste de la REXUNI. Mimeo.
- Petz, I., Trincheró, H. (2014). "La cuestión de la territorialización en las dinámicas de integración universidad-sociedad. Aportes para un debate sobre el 'academicismo'". En *Papeles de Trabajo* n° 27.
- Recalde A., Recalde, I. (2007). *Universidad y Liberación Nacional*. Buenos Aires: Nuevos Tiempos.
- Rinesi, E. (2015). *Filosofía (y) política de la universidad*. Buenos Aires, IEC-UNGS.
- Rodríguez, L. (2013). *Educación Popular en la historia reciente en Argentina y América Latina*. Buenos Aires, APPEAL.
- Trincheró, H., Petz, I. (2013). "El academicismo interpelado. Sobre la experiencia de una modalidad de territorialización de la Universidad pública y los desafíos que presenta". En Lischetti, M. (comp.) *Universidades latinoamericanas. Compromiso, praxis e innovación*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Zaffaroni, R. (2015). "Universidades". En línea: <http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-285422-2015-11-05.html>

## Fuentes

- Diario Página 12 del 20/02/2001, 11.
- Informe de Gestión Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación. Año 2014.
- Informe de Gestión Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación. Año 2015.

Leyes: n° 25.467. Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Objetivos de la política científica y tecnológica nacional.

Leyes: n° 26.338. Ley Nacional de Ministerios.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007). "Informe de gestión 2003-2007".

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: Indicadores de Ciencia y Tecnología Argentina 2011. Año 15, julio de 2013. Publicación anual ISSN 2344-908X. Disponible en [http://indicadorescti.mincyt.gov.ar/documentos/indicadores\\_2011.pdf](http://indicadorescti.mincyt.gov.ar/documentos/indicadores_2011.pdf)

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Presidencia de la Nación. Informe de Gestión 2007-2011. Disponible en [www.mincyt.gov.ar](http://www.mincyt.gov.ar)

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: Resolución n° 609/2008. Creación del Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS). Disponible en: [www.mincyt.gov.ar/accion/pdts-banco-de-proyectos-de-desarrollo-tecnologico-y-social](http://www.mincyt.gov.ar/accion/pdts-banco-de-proyectos-de-desarrollo-tecnologico-y-social)

Observatorio de políticas públicas de la UNDAV y Gennap (2015). La universidad pública ante un nuevo gobierno. En *Tiempo Argentino* 8/12/15.

"Objetivos y Acciones 2010/2011 de Formación Docente".

Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010 (Resolución CFE n° 23/07).

Plan Nacional de Formación Docente 2012-2015 (Res. CFE 167/12).

Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (Res. CFE 188/12).

Secretaría de Políticas Universitarias - Ministerio de Educación de la nación. <http://portales.educacion.gov.ar/>

Programa Nacional de Formación Permanente "Nuestra Escuela" (Res. CFE n° 201/13).

SECyT. Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" (2006-2010). Año 2006. Disponible en [www.mincyt.gov.ar](http://www.mincyt.gov.ar)

Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias Secretaría de políticas universitarias. Informe de Gestión 2014.

**Venezuela**

---



# Introducción

*Francis Arguinzones Lugo y Tania Elíaz Guevara<sup>1</sup>*

Los países del Sur están transitando, en los últimos tiempos, cambios fundamentales en el plano político, económico, social y cultural orientados a fortalecer su identidad desde el reconocimiento de los procesos históricos que le han marcado. El impulso dado a la unidad y cooperación entre los gobiernos humanistas para enfrentar las diversas problemáticas que le han afectado ha encontrado el apoyo de los pueblos en una demostración de madurez y compromiso social y ese factor ha sido decisivo para fomentar y ejecutar políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región en todos sus aspectos.

---

1 Agradecemos los valiosos aportes en el desarrollo de esta investigación a los siguientes docentes de la Universidad Bolivariana de Venezuela: Luis Salas (Centro de Estudios en Economía Política) y Amanda Urdaneta (Programa de Formación de Grado en Arquitectura) por el arqueo de datos e indicadores de Venezuela. Jorge Santana (Centro de Estudios en Economía Política) por el análisis preliminar de datos demográficos. Lilly Fajardo (Auxiliar del Programa de Formación de Grado en Estudios Jurídicos) por el arqueo bibliográfico y Thania Navas Ramírez (Programa de Formación de Grado en Estudios Jurídicos) por su colaboración en el capítulo "La Universidad Bolivariana de Venezuela: modelo de inclusión universitaria".

La caracterización de países como Bolivia, Uruguay, Argentina y Venezuela implica la necesaria reflexión sobre la voluntad política de sus gobernantes en los últimos años, siendo este aporte de suma importancia, no para comparar, sino para presentar sus alcances y logros.

Para realizar la caracterización de Venezuela, en primer lugar, ilustraremos a través del contexto socio político elementos relacionados con las políticas públicas para la Educación Superior. Se abordan aspectos que permitan comprender la realidad y las transformaciones en todas las esferas de la vida nacional con el inicio del proceso político de cambios en el que ha estado transitando nuestro país, que tuvo sus diferentes facetas y expresiones, así como momentos significativos en su desarrollo. Luego, el análisis de datos estadísticos permitirá identificar los cambios que se fueron experimentando durante la década estudiada.

En cuanto a los cambios generados en la Educación Superior se comienza realizando una caracterización general de las políticas públicas en el sector universitario a partir de iniciativas legislativas de inclusión, desarrollando un abordaje estadístico que da cuenta de las transformaciones, para luego detenernos en el nuevo modelo de universidad tomando como referencia a la Universidad Bolivariana de Venezuela (en adelante UBV) y a la municipalización de la Educación Superior a través de la Misión Sucre. Ello permitirá hacer un balance de los aciertos y avances en la ejecución de las políticas de democratización, diversificación y modernización en la Educación Superior venezolana. Se concluirá con un apartado dedicado a expresar cómo desde esta experiencia creativa e innovadora de una universidad incluyente y con un modelo formativo basado en el diálogo de saberes y la horizontalidad en la construcción colectiva del conocimiento

(de la que hacemos parte) se plantea una nueva relación entre la universidad y la sociedad a tendiendo a los enunciados de los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación venezolana.





**Primera parte.**  
**Caracterización de Venezuela**

---



# Contexto socio-político en el que se inscribieron las políticas de Educación Superior: De la democracia representativa a la democracia participativa y protagónica<sup>2</sup>

*Francis Arguinzones Lugo*

Las transformaciones sociopolíticas que se han llevado a cabo en Venezuela desde 1999 no se puede comprender sin la contextualización de los sucesos fundamentales que marcaron la vida de sus habitantes durante las décadas de los '80 y '90. En este sentido, se procede a presentar una panorámica general de dichos sucesos en las décadas del 1980, 1990 y 2000.

## Décadas del '80 y '90: Hacia la privatización de la Educación Superior

Venezuela, a partir de la década del ochenta, se sumergió en la más profunda contradicción. Por un lado, la riqueza de recursos naturales por su “ubicación geográfica privilegiada al norte de la América del Sur (país caribeño,

---

2 Este apartado obedece a una adaptación del Capítulo III del Trabajo de Grado *Políticas Públicas para la Educación Superior en Venezuela. Estudio Comparado: 1989-1998/1999-2008*. Presentado por la profesora Francis Arguinzones Lugo para optar al título de Magíster en Educación Superior.

andino y amazónico)”<sup>3</sup>, y, por el otro, el crecimiento desmedido de la pobreza y la desigual distribución de los ingresos provenientes de nuestra fundamental fuente de riquezas, el petróleo.

Esta década se caracterizó por la profundización de los problemas sociales, en todos los aspectos, incluso por la desmoralización paulatina de la población y su profunda decepción sobre el sistema democrático instaurado. Dos figuras presidenciales van a conducir este período de profunda crisis social y moral: Luis Herrera Campins y Jaime Lusinchi, el primero por el Partido Social Cristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), el segundo por el Partido Acción Democrática (AD).

Durante esta década se hace evidente el fracaso del modelo desarrollista, los altos niveles de corrupción que impiden la justa distribución del ingreso petrolero y el escaso interés de los partidos y gobiernos por atender las demandas sociales. Campins formula el VI Plan de la Nación orientado hacia:

el fortalecimiento de la identidad nacional, mejorar las condiciones y la calidad de vida en especial de la población de pobreza crítica, incrementar la organización y participación de la población, promover el crecimiento y eficiencia del aparato productivo y renovar el Estado (Giordani, 1996:56) (...) en el plano educativo se plantean cinco objetivos básicos, como son: mejorar la calidad de la educación y su pertinencia, fortalecer la educación para el trabajo, ampliar la cobertura de

---

3 Medina, E. “Estado, globalización y educación en Venezuela (del desarrollismo al neoliberalismo)”, 55. En Castellano (Coordinadora) y otros. *Aportes para una Educación Superior Comparada: Venezuela y Cuba*. Caracas: Facultad de Humanidades y Educación UCV, 1998, 37-62.

los servicios educativos, estímulo y reconocimiento a la labor profesional del docente y modernizar la gestión político administrativo del sector.<sup>4</sup>

Sin embargo, los objetivos de este plan y su asimilación por el pueblo venezolano se vieron afectados por la caída abrupta de los precios del petróleo y la devaluación del bolívar,<sup>5</sup> lo que produjo una fuerte crisis económica en el país (Salamanca, 1997: 188). Este hecho constituyó un punto de inflexión en las formas de vida que hasta el momento habían tenido los venezolanos y venezolanas, la bonanza petrolera que tantos beneficios brindaron a una parte de la población, se había acabado y comenzaron a proyectarse las ideas del desequilibrio existente entre el alto costo de la vida y la capacidad de ingreso. Así mismo, comenzaron los cuestionamientos a los dirigentes que cada vez se separaban más del pueblo y sus necesidades, para sumirse en las acciones corruptas y el despilfarro de la renta petrolera. Esta situación se prolongó durante todo el período restante de la democracia representativa (Bautista, 2009: 69).

Entre los aspectos políticos que caracterizaron el período de Luis Herrera Campins, en el contexto interno, se pueden señalar los siguientes: (a) se llevan a cabo las primeras elecciones municipales separadas (1979); (b) se produce el primer juicio a un ex-presidente (Carlos Andrés Pérez);

---

4 Giordani, 1996, 56 y Rodríguez, 1996, 269-270 En: Graffe, Gilberto. *Políticas públicas en la Educación Superior venezolana 1989-2004. Controversias sobre políticas de cantidad y calidad* (Inédito) Trabajo de grado para optar al Título de Magíster Scientiarum en Educación Superior. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2006, 111.

5 "El bolívar y su tasa de cambio estaría, en adelante, sujeto a constantes manipulaciones, con las cuales los sucesivos gobiernos trataban de obtener beneficios de diferentes plazos -largo, mediano, corto- y la devaluación del bolívar sería desde entonces la tendencia dominante, irreversible más bien". Bautista, Diego. *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas: Publicaciones UCAB, Centro Gumilla, 2009, 69.

(c) se intensifican las protestas de calle protagonizadas por los grupos sindicales del país; (d) se despliega una fuerte lucha contra los sectores político-ideológicos adversos al proyecto sociopolítico, efectuándose la terrible masacre en Cantaura en la que fallecieron 23 guerrilleros y varios funcionarios de las fuerzas armadas; (e) también se pueden mencionar el alza de los precios de la gasolina como medida para cubrir el déficit fiscal; y (f) las marchas y protestas encabezadas por el sector universitario en su reclamo del “derecho al estudio” y un “presupuesto justo en la educación” (Hernández, 2008: 215-216).

En el contexto externo o internacional, dos van a ser los episodios más recordados de este período. El primero, relacionado con la posición que asumiera Campins ante el conflicto argentino-británico por la invasión de las islas Malvinas, sumándose a favor del pueblo argentino, lo que le concedió la simpatía de algunos sectores progresistas. El segundo, sin embargo, generó posiciones de rechazo de la población, pues se trató del intento de forzar un acuerdo limítrofe (aguas marinas y submarinas) con la República de Colombia en el Golfo de Venezuela (Hernández, 2008: 217).

En el plano educativo, Campins desarrolla una acción orientada hacia la “modernización educativa en correspondencia a su concepción del Estado Promotor al propiciar una educación para la participación orientada al desarrollo de una sociedad y un ciudadano más autogestionario y menos dependiente del Estado” (Graffe, 2006: 112). En Educación Superior se siguen los lineamientos y políticas de democratización, regionalización y diversificación desarrolladas por los gobiernos anteriores. A mediados de los años setenta se implementó la política de selección y admisión, la cual se hizo obligatoria en los ochenta a través de la Prueba de Aptitud Académica (PAA); las universidades nacionales, por su parte, instrumentaron las pruebas internas

de admisión. Todo ello repercutió en la exclusión de los grupos más desfavorecidos económica y socialmente, de los estudiantes provenientes de escuelas oficiales, y de las regiones más apartadas del país.

La gran devaluación de la moneda abrió camino para el triunfo electoral de Jaime Lusinchi, quien formuló el VII Plan de la Nación, cuyas líneas orientadoras se basaban en la liberación de las fuerzas productivas, el avance hacia una sociedad más justa y profundizar la democracia en su dimensión política y económica e integrar a grandes sectores de la población a los beneficios del proceso de desarrollo.<sup>6</sup>

Durante este gobierno se da una reflexión sobre los problemas que aquejan al país y se tratan de encontrar soluciones a través de la conformación de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) en 1984. Dicha comisión tuvo la finalidad de elaborar un conjunto de propuestas que sirvieran para sacar al país de la crisis estructural en la que estaba. Sin embargo, la COPRE prácticamente trabajó en vano, pues sus propuestas nunca fueron escuchadas por el mismo gobierno que la designó (Bautista, 2009: 74). Se puede decir que la misma desidia que sentían los sectores populares respecto al tema político, que ya se había reducido al mero ejercicio electoral, era directamente proporcional a la expresada por el presidente respecto a los problemas del país. Las riendas del gobierno las llevó prácticamente su secretaria de gobierno, Blanca Ibañez, quien de forma habilidosa logró establecer vínculos con sectores militares y generar simpatía en los sectores populares a través de las dádivas y políticas asistencialistas que no podían ocultar

---

6 Giordani, J. La Planificación como proceso social. Caracas: Vadell, 1996, 57 En: Graffe, Gilberto. *Políticas públicas en la Educación Superior venezolana 1989-2004. Controversias sobre políticas de cantidad y calidad* (Inédito) Trabajo de grado para optar al Título de Magíster Scientiarum en Educación Superior. Caracas: Universidad Central de Venezuela. 2006,114.

los niveles de pobreza alcanzados en el país. La pobreza se intensificaba cada vez más, llegando a tocar, para 1997, el 62,5% (Bautista, 2009: 81).

El de Lusinchi fue un gobierno bastante cuestionado por los medios de comunicación del país, no solo por las fallas evidentes y acentuadas de los servicios públicos, también por la descomposición de las instituciones. Esto llevó al planteamiento de un nuevo “Pacto Social” a través del cual “se promovían nuevamente la agricultura, la industrialización del país y la modernización del sistema financiero, todo ello con la intención de modernizar al sector público, que se lograría a través de la privatización de empresas a manos del Estado” (Hernández, 2008: 221).

En el aspecto educativo superior, sin embargo, hubo avances en materia de inclusión al final del período, al incrementarse la “matrícula de 383.537 estudiantes en 1984 a 509.779 en 1988,<sup>7</sup> otras acciones significativas de este período se concentran en:

- (1) La aplicación con carácter obligatorio de la prueba de aptitud académica, el desarrollo de un proceso de evaluación de las estructuras y funcionamiento de las instituciones del nivel;
- (2) los trabajos para la integración de las distintas instituciones de cada región en aras de la articulación de sus planes de estudio, y el diseño homologado de los profesionales docentes en servicio coordinado por la Universidad Experimental Libertador-UPEL;
- (3) la actualización y unificación de la normativa jurídica, vinculada

---

7 García Guadilla, Carmen. Situación y Principales Dinámicas de Transformación de la Educación Superior en América Latina. Caracas: CRESAL/Unesco, 1998, 54-56. En Graffe, Gilberto. Políticas públicas en la Educación Superior venezolana 1989-2004. Controversias sobre políticas de cantidad y calidad (Inédito) Trabajo de grado para optar al Título de Magister Scientiarum en Educación Superior. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2006, 115.



con la creación, reorganización de instituciones de Educación Superior y diversos proyectos de reglamentación que rigen aspectos académicos y administrativos de las mismas.<sup>8</sup>

El fracaso del modelo desarrollista se puede evidenciar al final de la década del '80, lo cual hace que el Estado tome medidas para incrementar el crecimiento económico a partir de la reducción del gasto público. El paternalismo impidió la participación activa en las decisiones que trascendieran más allá del ámbito estrictamente local, las comunidades continuaron al margen en la conducción del desarrollo, se ejecutaron programas sociales “focalizados” para atender la pobreza extrema, descartando el carácter universal de sus beneficiarios y beneficiarias. Ante esta panorámica, el puntofijismo anuncia la búsqueda de alternativas para reiniciar el crecimiento económico, acelerar el desarrollo social y crear una sociedad “más libre” y se plantea la conformación de un “Pacto Social” para legitimar las reformas por la vía del consenso de las elites burocráticas, empresariales y sindicales.

Durante este período se impuso con mayor énfasis la racionalización del crecimiento matricular en Educación Superior, a través de la creación del sistema de selección y admisión, como se mencionó anteriormente; esta racionalización junto al régimen de semestres-crédito, y los cambios en los planes de estudios dirigidos a eliminar o minimizar la formación política y social (dando prioridad a lo técnico y agudizando el cientificismo y la tecnocratización) generaron profundos cambios en la composición

---

8 Ministerio de Educación. Memoria 1988: XXXII-XXXIII. En Graffe, Gilberto. *Políticas públicas en la Educación Superior venezolana 1989-2004. Controversias sobre políticas de cantidad y calidad* (Inédito) Trabajo de grado para optar al Título de Magíster Scientiarum en Educación Superior. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2006, 116.

social de las universidades y en las formas de gestionar el conocimiento, promoviendo un proceso acelerado de elitización de dichas instituciones, alejándolas del pueblo y de la articulación con el desarrollo socioeconómico del país. Durante las décadas del '80 y del '90, la crisis que había comenzado en la década del '70, no solo se percibió en el plano económico, sino que quebrantó lo social afectando la estructura socio-política. Entre las características más relevantes de la crisis, podemos mencionar:

(1) inflación creciente; (2) desequilibrios en principales indicadores macroeconómicos; (3) corrupción generalizada; (4) deterioro en los salarios y los servicios públicos; (5) fuga privada de capitales; (6) endeudamiento interno y externo progresivo; (7) desencanto social y político de la ciudadanía; y, por último, (8) agotamiento del modelo de desarrollo basado en la renta petrolera. (Contreras, 2006: 41-42)

### ***De 1989 a 1993: Gran viraje neoliberal hacia la profundización de la crisis sociopolítica***

La década del '90 inicia con los resquicios del “movimiento militar bolivariano” ante las medidas económicas neoliberales implementadas por Carlos Andrés Pérez. El segundo gobierno democrático representativo de Carlos Andrés Pérez puso en práctica la concepción y estrategia neoliberal, que afectó a los sectores sociales más desfavorecidos y agudizó la exclusión social, este hecho hizo que “Venezuela se convirtiera en una sociedad de protesta y rebeldía por el cambio de las reglas del juego social y del código cultural que había regido las relaciones del Estado con la sociedad” (Méndez, 2006: 116).

La crisis social que deviene de la llamada “década perdida” se sintió de forma contundente durante el segundo período presidencial de Carlos Andrés Pérez, iniciado en 1989. Con el 54% de los votos, Pérez logra acceder nuevamente al poder después de desarrollar una intensa campaña electoral en la que su maquinaria lograría convencer de forma contundente al electorado. La población venezolana se debatía entre la esperanza de retornar a la bonanza petrolera que caracterizó el primer período de Pérez y la desconfianza y decepción que causaba su presencia a raíz de los enjuiciamientos por corrupción a los que había sido sometido luego de dejar la presidencia.

Un despliegue económico y logístico sin precedentes significó su toma de poder ante decenas de Presidentes de los diversos países del mundo, lo cual contrastaba con la inmensa pobreza que padecía el pueblo venezolano y que Pérez se había comprometido a disminuir durante la campaña electoral. Sin embargo, a pocos días de asumir la presidencia, la presentación de su plan gubernamental generó malestar en la población, producto de las contradicciones que presentaba dicho plan con las promesas electorales.

Los sectores populares, que representaban el 80% de la población venezolana eran afectados por el anuncio de una “política de ajuste macroeconómico, e implementación de otras dirigidas al desarrollo de una economía de mercado, que contaron con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM)” (Camejo, 1998). Esta serie de medidas económicas de corte neoliberal que a todas luces representaban la imposibilidad de alcanzar la tan añorada calidad de vida generó un malestar en la población y desencadenaron una serie de sucesos violentos, comenzando por el estallido social que se inició en Guarenas

y se extendió a todos los estados: “El Caracazo”.<sup>9</sup> Este lamentable acontecimiento estableció un punto de inflexión promoviendo nuevas formas de acercamiento al hecho político.

Los diferentes partidos que a través del Pacto de Punto Fijo<sup>10</sup> habían mermado la capacidad de participación de la población, subestimaron el malestar del pueblo cuando se pronunciaba en contra de las medidas gubernamentales y los escasos beneficios que generaban para la inmensa mayoría. El “paquete económico de CAP” como fue conocido, contemplaba:

liberar los precios de todos los productos a excepción de la llamada *cesta básica*, aumentar las tarifas de luz, agua y teléfono; incremento de los precios de la gasolina (100%) y otros derivados del petróleo, así como las tarifas del transporte en un 30%, lo cual significó un duro golpe para la sorprendida población del país. (Hernández, 2008, 224)

Los aumentos en las áreas antes mencionadas respondían a las medidas de ajuste económico diseñadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y sus ofertas de obtención de “dinero fresco” a los países endeudados y sumados a la dinámica del libre comercio. A pesar de las compensaciones que en el aspecto salarial se anunciaron y que giraban en torno al aumento y la asignación de subsidios para soportar la medida, la capacidad adquisitiva de los sectores populares no iba a permitir la subsistencia, ni iba a disminuir los efectos de la medida (Hernández, 2008: 225).

---

9 Conocido también como el “Sacudón”, tuvo una especial cobertura mediática en la ciudad capital y representa como fenómeno de largo aliento la respuesta popular al modelo neoliberal.

10 Acuerdo de gobernabilidad entre los partidos AD, COPEI y URD firmado el 31 de diciembre de 1958, luego del derrocamiento del gobierno dictatorial de Marcos Pérez Jiménez y previo a las elecciones e instauración de la democracia en Venezuela.

El fenómeno de “El Caracazo” irrumpió la vida sociopolítica y cultural del país, “eclosiona sin timidez, la crisis de eficiencia y legitimidad del Estado (...) este hecho incrementa las peticiones sociales de cambio, que en materia educativa llevan a la COPRE a proponer líneas concretas de acción (...) [se ratifica] la situación de ingobernabilidad de la sociedad venezolana por parte del Estado” (Bonilla, 2004: 33).

Durante la mañana del 27 de febrero de 1989, la población venezolana se incorporaba a su cotidianidad como todos los días. Si bien es cierto que el malestar era general y la misma dinámica política a la que se había acostumbrado a los venezolanos durante treinta años carecía de mecanismos para manifestar el malestar, más allá de las permanentes protestas de calle, la indignación del pueblo al tener que cancelar un pasaje que al cabo de un mes le impediría comprar algún producto de la cesta básica, desató una furia que, como la pólvora, se expandiría a todos los sectores populares.

Esa furia, primero fue descargada contra los conductores y las unidades de transporte, las cuales fueron quemadas, y luego contra todo establecimiento cuyos productos no pudieran ser adquiridos: abastos, supermercados, locales comerciales, entre otros. “Dado el carácter simultáneo, extensivo, masivo, sorpresivo y violento de estos acontecimientos, las fuerzas policiales regulares se vieron superadas por los mismos y, salvo algunas excepciones, no actuaron con celeridad y eficiencia como para contener los disturbios”.<sup>11</sup> Cabe señalar que la complejidad en el análisis de estos sucesos consiste en su carácter espontáneo, pero expansivo y, a su vez, en la fuerza desatada por el gobierno central para neutralizar las manifestaciones a través del toque de queda y la restricción de las garantías constitucionales, con lo que

---

11 Muller, 1999. En Kornblith, Miriam. *Venezuela en los noventa. La crisis de la democracia*. Caracas: IESA. 1997, 2.

se desencadenó una ola de violencia superior, la población era reprimida y masacrada sin mediar palabra, no solo por la Fuerza Armada Nacional en su empeño por cumplir las órdenes, sino también por los francotiradores desplegados sobre todo en los sectores populares.

Si bien es cierto que hubo pérdidas económicas significativas, estas no superaron las pérdidas humanas. Los decesos de personas inocentes alcanzaron una cifra nunca antes vivida en la época democrática, lo que refleja el claro abuso del poder ejercido por parte del gobierno y de las Fuerzas Armadas Nacionales que, para ese momento utilizaron sus armas en contra de un pueblo que estaba siendo víctima de las medidas impuestas por el FMI. Este episodio de la vida venezolana demostró lo desvirtuado del sistema democrático representativo, los efectos nefastos del sistema capitalista mundial y el alejamiento de los dirigentes políticos de las necesidades del pueblo. A diferencia de otros saqueos en la historia venezolana, este era impulsado por la necesidad de alimentos, de sobrevivencia, supervivencia, y el rechazo generalizado hacia unas medidas que se habían aplicado, también, en otros países; “en todo caso, febrero de 1989 representa simultáneamente una disolución de los marcadores de certidumbre y la profundización de una radical indeterminación en la realidad política venezolana”.<sup>12</sup>

Otro elemento importante, en este sentido, lo constituye el nivel de especulación, acaparamiento y desabastecimiento de los productos de primera necesidad, desatados durante esos días de tensión que produjo el pronunciamiento de las medidas. Este factor, aunado a la impunidad

---

12 Contreras, Miguel A. (2006) “Cultura política y política cultural en Venezuela. Un debate sobre las reconfiguraciones de la ciudadanía y la democracia en un espacio tiempo transformativo”. En Cadenas, José (Compilador) *Debate sobre la democracia en América Latina*, Caracas: UCV/CEA, 2006, 39.

e incapacidad del Estado para atacarla, pudo constituirse en determinante para el estallido social, así como el cuestionamiento a la incapacidad del Estado para asegurar la normalidad de la vida cotidiana (Kornblith, 1997: 19). La pobreza, durante el gobierno de Pérez, no fue atacada pese a los episodios antes mencionados; su incremento llegó a rosar el 69% y la inflación se situó en 40,7%.<sup>13</sup> No obstante, el programa de ajuste económico siguió su curso a pesar de la intensificación de las manifestaciones de calle de todos los sectores de la vida nacional.

Otras reacciones desencadenarían los sucesos ocurridos durante y después de la rebelión cívico-militar en febrero de 1992, un nuevo episodio que marcó el período de Carlos Andrés Pérez. Si “El Caracazo” había “despertado” de la desidia y la pasividad a los sectores populares, la insurrección protagonizada por los militares terminó de sacudir la voluntad política sumada a la ansiedad de cambios trascendentales de los venezolanos y venezolanas.

En la madrugada del 4 de febrero, un grupo de oficiales y civiles se alzaron en armas contra el gobierno, argumentando su rechazo a las políticas neoliberales implementadas y la defensa de los derechos del pueblo venezolano a tener una mejor condición de vida. Si bien, el movimiento fue derrotado, al comandante de la insurrección militar, Hugo Chávez, antes de ser encarcelado, se le concedió un espacio televisado para dirigirse a la nación y sus palabras desencadenaron una serie de sensaciones, acciones y sucesos que constituyeron el caldo de cultivo para el desencadenamiento de cambios en la historia contemporánea del país.

Aunque sectores de oposición radical del país nieguen la hipótesis de que el imaginario colectivo fue impactado

---

13 Hernández, Eladio. *Transición en Democracia (Venezuela 1935-1999)*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas-UCV, 2008, 226.

por la actitud de Chávez al asumir la responsabilidad de la rebelión en cadena nacional y que ello haya sido un factor determinante para todo lo que aconteció en el país después, las palabras por él expresadas pusieron de manifiesto valores como responsabilidad, valentía, e integridad, entre otros, impulsando un nuevo ímpetu a los detractores de Pérez, quien “se vio obligado a rectificar su política gubernamental y renegociar con todos los partidos y las Fuerzas Armadas Nacionales, con el objeto de mantener lo poco de legítimo que aún le quedaba”.<sup>14</sup>

Cabe destacar, respecto a la rebelión, que los diversos sectores de la sociedad se pronunciaron a favor y en contra, pero el suceso desencadenó los más fuertes debates, no solo en el seno del Congreso, sino también en la opinión pública nacional, las universidades y los sectores populares.<sup>15</sup>

Pérez se enfrentó a un período signado por las manifestaciones de calle, las denuncias de corrupción, el posible conflicto armado con Colombia por disputas limítrofes, un contexto de malestar generalizado ante la carencia de programas sociales que compensasen los efectos negativos de las medidas iniciales,<sup>16</sup> esto aceleró la rebelión cívico-militar que, si bien se puede asumir como un fracaso por no lograr los objetivos planteados inicialmente, constituye una victoria de largo alcance porque llevó a sus protagonistas a asumir la conducción del país siete años después.

---

14 Hernández, Eladio. *Transición en Democracia (Venezuela 1935-1999)*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas-UCV, 2008, 227.

15 En el trabajo realizado por Njaim, Combellas y Álvarez (1998) se destacan algunos de estos aspectos relacionados con las opiniones de las elites (líderes y personas representativas de sectores que cumplieron importante rol en la crisis) sobre el “golpe militar” del 4 de febrero de 1992. En este trabajo se puede observar claramente cómo la élite rechazó el “Golpe de Estado” y dio su respaldo al sistema democrático como único camino para solucionar los problemas del país.

16 Bautista, Diego. *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas: Publicaciones UCAB, Centro Gumilla. 2009, 91.



En este punto es necesario resaltar que la rebelión no solo abrió el escenario político para Chávez y sus compañeros de armas, sino también fue utilizada por los diversos actores políticos del país para reflejar su descontento con el gobierno. Entre los más destacados discursos posteriores a la rebelión, figura el de Rafael Caldera, quien emergió nuevamente como posible candidato electoral. También algunos líderes regionales lograron visualizarse más y resultaron triunfadores en las elecciones estatales y municipales, como el caso Aristóbulo Istúriz en la Alcaldía de Caracas y la reelección de Andrés Velásquez en la gobernación de Bolívar.

En noviembre de 1992 se da la segunda rebelión contra Pérez, pero esta vez, dirigido por militares de alto rango. Sin embargo, esta resultó en un fracaso que logró frustrarse más rápidamente que la sucedida en febrero. Las razones y argumentos coincidían con las emitidas por Chávez en su momento, pero no causaron en la población mayor revuelo. La elección de los gobernadores estaba por efectuarse y el gobierno se centró en ello, dado que era el segundo ejercicio electoral de gobernadores y alcaldes. Con ello, el gobierno daba cumplimiento al compromiso adquirido durante la campaña electoral presidencial, durante la cual tanto AD como COPEI se habían comprometido a cumplir los lineamientos de la COPRE en un intento por resarcir el poco interés mostrado por el gobierno de Lusinchi. Los resultados de estas elecciones regionales se convertirán en datos importantes de medición y distribución de fuerzas a nivel nacional.<sup>17</sup>

El modelo económico y político de Pérez ya estaba agotado y muy rechazado por la población. A un año de la culminación de su período, este es enjuiciado y destituido

---

17 Bautista, Diego. *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas: Publicaciones UCAB, Centro Gumilla. 2009, 89.

de la presidencia de la República por la Corte Suprema de Justicia, bajo el alegato de corrupción. Sin embargo, hay quienes no dejan de ver este enjuiciamiento como una maniobra para sacar a Pérez del poder.

... el país había tenido muy malos gobiernos, otros presidentes habían gobernado de modo distinto a cómo se esperaba o a cómo habían prometido. Si bien el primer año del Gran Viraje, había sido muy duro en términos de inflación y de recesión económica, ya el año 1990 y el año 1991 mostraban una economía en crecimiento y ya con algunos programas compensatorios en marcha. No parece que estuviera en juego solo las razones convencionales relativas al desempeño de un gobierno en particular.<sup>18</sup>

La cita anterior hace solo referencia a lo económico, pero consideramos que es necesario el análisis de lo político y lo social. Fueron evidentes durante ese segundo período de Carlos Andrés Pérez, su indolencia ante los problemas sociales, la represión desatada, los hechos de corrupción comprobados que lo llevaron a su destitución, la indiferencia manifiesta ante las miles de víctimas del Caracazo y posterior lucha de sus familiares, así como su intransigencia en la aplicación de medidas económicas que buscaban satisfacer las demandas de los capitales extranjeros y nacionales en detrimento de la elevación de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas. Todo ello era motivo suficiente no para que lo destituyeran, sino para que renunciara por cuenta propia.

Correspondió, entonces, al Doctor Ramón J. Velásquez, conducir al país hasta el nuevo período electoral que se realizó en diciembre de 1994, el cual tuvo una particular

---

18 *Ibíd.*, 96.

significancia en la vida política del país, pues se dieron los primeros pasos para romper con el modelo puntofijista acordado en 1958. Abandonando a su partido original, y del cual fue fundador, Rafael Caldera se incorporó a la contienda electoral apoyado por los partidos MAS, MEP y PCV.

### ***De 1994 a 1999: Nuevo discurso, un Proyecto de País, las mismas medidas neoliberales***

Rafael Caldera asumió, por segunda vez, la presidencia de la República en condiciones diametralmente opuestas a las de su primer período. Antes mencionamos la importancia del discurso que diera ante el Congreso justificando, primero, los sucesos del 27 de febrero de 1989 y luego, la rebelión cívico-militar en febrero de 1992 como factor significativo para su ascenso al poder. Este elemento es necesario resaltarlo porque la voz de Caldera en el Congreso contrastó con las manifestaciones de rechazo de gran parte de los diputados sobre los temas del estallido social y la rebelión golpista. Recordemos que durante la sesión destinada a discutir el segundo tema, hubo hasta peticiones de “muerte para los golpistas”.

Mucho tiempo había pasado desde la firma del Pacto de Punto Fijo y muchos los acontecimientos desencadenados a partir del mismo para que en 1994 se diera su ruptura definitiva. Lo cierto es que una vez ascendido al poder, y luego de las intensas críticas realizadas al gobierno de Pérez y sus políticas, Caldera da continuidad a las medidas neoliberales impuestas por Pérez, una vez que se ve obligado a acudir al FMI, a pesar de que una de sus promesas electorales había prometido no hacerlo.

Con un nivel de pobreza que superaba el 70%, la dinámica de protesta y de reclamos protagonizada por los sectores populares, universitarios, trabajadores, sindicatos y

pensionados no disminuyeron en relación al período de Pérez, la economía venezolana siguió su descenso y las desigualdades sociales siguieron aumentando. Del 84,34% de pobreza registrada para 1996, el 44,34% era de pobreza crítica y el restante 40% era de pobreza relativa. Los salarios registraron un deterioro de 42% a pesar del aumento consecutivo durante tres años y la tasa de desempleo aumentó de 10% a 12% entre 1995 y 1996.<sup>19</sup> Sin embargo, se pueden resaltar algunas acciones tendientes a contener la situación de crisis generalizada que había en el país, entre ellas:

- (a) logra afianzar el deseo general de paz; (b) trata de normalizar las relaciones entre las Fuerzas Armadas Nacionales y el gobierno nacional; (c) establece un control de cambio con la intención de frenar la fuga de divisas y su perverso efecto en la reservas internacionales; (d) continúa con las políticas sociales y crea otras; (e) continuó el pago de la deuda externa.<sup>20</sup>

Aunado a las medidas anteriores, la intervención del Estado se materializó durante la gran crisis bancaria que se dio entre 1993 y 1995, dejando un saldo de diecinueve bancos comerciales intervenidos de los cuarenta y un que existían en Venezuela para el momento. La responsabilidad del Estado en la custodia del 70% de los depósitos no encontró capacidad de control y la fuga de capitales, aunado a la corrupción desatada afectó a muchos de los pequeños y medianos ahorristas. El Estado se embarca en una “masiva política de rescate bancario que tuvo un costo financiero

---

19 Battaglini, Oscar. *La democracia en Venezuela: una historia de potencialidades no realizadas*. Ensayos. Caracas: FACES-UCV, 2001, 259-260.

20 Hernández, Eladio. *Transición en Democracia (Venezuela 1935-1999)*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas-UCV, 2008, 229.

enorme, calculado en 10% de PBI. La desconfianza en el sector financiero se incrementó y las instituciones bancarias se vieron afectadas por la incredulidad de nacionales y extranjeros. Esta situación se agudizó en 1995 y trajo como consecuencia más inflación, de 80 y 100%, exceso de liquidez, sobrevaluación de la moneda nacional, caída de las reservas internacionales, entre otras.<sup>21</sup>

Entre los años 1995 y 1996 el país retornaba a la aparente tranquilidad política al efectuarse, sin complicaciones, las terceras elecciones de gobernadores y alcaldes, en las que AD obtuvo la mayoría de los votos. Así mismo, se logró una alianza importante entre el presidente y AD, en aras de mantener el hilo democrático y la estabilidad política, nuevamente. En 1996, el gobierno presentó al país las nuevas medidas de ajuste contenidas en la llamada Agenda Venezuela. Estas medidas, que constituyeron “el viraje” de Caldera, surgieron ante el peligro de perder las reservas internacionales y el agotamiento de la efectividad del control de cambio. El pueblo, contrario al estallido de 1992, respondió con aceptación, al final, no había otra alternativa que la planteada.<sup>22</sup>

La Agenda tuvo impacto significativo y positivo, a pesar de las consecuencias para el pueblo, pero se logró un primer objetivo que era aumentar las reservas internacionales y reducir la inflación. La relativa tranquilidad se perturbó con la caída de los precios del petróleo en 1997, así como mediante otros sucesos que ocuparían la opinión pública, por ejemplo, la salida de Chávez de la cárcel, gracias al sobreseimiento de su causa que promoviera Caldera y las futuras elecciones presidenciales.

---

21 *Ibíd.*, 230.

22 Bautista, Diego. *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas: Publicaciones UCAB, Centro Gumilla. 2009, 105-106.

En resumen, se puede decir que el segundo gobierno de Rafael Caldera, el cual se inició con importantes promesas dirigidas a superar la crisis social, política y económica de aquel momento, no logró los resultados esperados por el pueblo, pero el país logró mantener la calma y la estabilidad política hasta las elecciones de 1998.

### ***Políticas públicas en Educación Superior: De “El Gran Viraje” a “Un Proyecto de País”***

Las políticas públicas diseñadas y ejecutadas durante estos períodos de gobierno están marcadas por la grave crisis que vivía el país. El “gran viraje” de la Educación Superior se había iniciado mucho antes del segundo gobierno de Pérez, ya desde finales del ‘70 se evidenciaba en “el desarrollo de una política global caracterizada por el enfoque del mercado y de ajuste estructural, lo cual trajo como efectos fundamentales la declinación de la educación pública y el auge de la educación privada” (Graffe, 2005: 119). Es necesario destacar, en este sentido, la influencia que tuvieron los organismos internacionales en el diseño de las políticas públicas en nuestro país. Recordemos que el modelo Industrialización por Sustitución de Importaciones ISI implicaba también la capacitación y la educación ajustada a las demandas derivadas de su implementación, de allí que las orientaciones de organismos como la CEPAL, Unesco, Banco Mundial (BM), BID, OEI y la OEA privaran y determinarían la orientación de las políticas.<sup>23</sup>

El equipo del segundo gobierno de Carlos Andrés diseñó políticas públicas que contrastaban con las del primer

---

23 Graffe, Gilberto. *Políticas Públicas Educativas frente a la crisis. Reforma del Estado y Modernización de la Educación Venezolana 1979-2002*. Caracas: UCV. Ediciones del Vicerrectorado Académico y de la Secretaría, 2005, 119.

período. El “conjunto de medidas de ajuste y estabilización, para corregir los desequilibrios y reorientar la economía” demostraba fiel seguimiento a las exigencias del FMI, bajo el argumento de que esa era “la única vía para incorporarnos exitosamente a las nuevas corrientes económicas mundiales, de las cuales Venezuela [había] estado al margen”.<sup>24</sup> La implementación de este plan trajo como consecuencias las nefastas acciones de protesta y descontento que encontraron desahogo en *El Caracazo*, por ejemplo.

El sistema educativo superior fue atacado a través de la reducción de presupuestos, que llegaron a rozar la privatización; la represión hacia los grupos estudiantiles y las carencias de políticas de atención al sector estudiantil, generaron gran tensión entre el gobierno y las instituciones de Educación Superior, desencadenándose una serie de huelgas, protestas y hasta asesinatos de estudiantes.

Las políticas públicas para el sector educativo se caracterizaron por su orientación hacia la formación del capital humano y la profesionalización para el mercado de trabajo. El gobierno de CAP aspiró a una reforma del Sistema Educativo por medio de la descentralización, vinculada a los cambios económicos y a la globalización. La ampliación de la cobertura en áreas técnicas, constituyó la bandera del gobierno como política explícita. Sin embargo, la política implícita reposaba en la intención de privatizar la educación:

Aun cuando, la privatización de la educación universitaria y superior no ha sido en ningún momento explícitamente formulada como política pública, hay suficientes indicios de la existencia de una voluntad política proclive a la privatización, voluntad que se ha expresado en las declaraciones de apoyo a la gestión

---

24 CORDIPLAN. *VIII Plan. El Gran Viraje. Lineamientos del VIII Plan de la Nación*. Caracas: Autor. 1990, 6.

privada, en las recomendaciones dirigidas a la recomposición del presupuesto educativo a favor de los niveles inferiores del sistema escolar y, en consecuencia, la sugerencia de trasladar los costos de la Educación Superior a los usuarios, y a la vez, que las instituciones diversifiquen sus fuentes de financiamiento por medio de la creación de empresas para la transferencia de conocimientos al sector productivo privado.<sup>25</sup>

Por su parte, el período gubernamental de Rafael Caldera no logró mayores cambios o transformaciones en las políticas públicas para la Educación Superior. Contrario a las promesas que hiciera durante la campaña electoral (como se mencionó anteriormente) se profundizó en las políticas de privatización iniciada en su primer período de gobierno y continuada por los siguientes mandatarios de la social-cristiana democracia, siguió los lineamientos del Banco Mundial y del FMI y a finales de su período se introdujo en el Congreso Nacional un proyecto de ley para la Educación Superior que, entre otras reformas, proponía el pago de la matrícula en las universidades e instituciones de Educación Superior en el sector oficial. Este proyecto no fue aprobado gracias a la lucha permanente de los estudiantes.

De modo que durante el período 1989-1993 no se dieron cambios sustanciales en la Educación Superior, el país estaba demasiado sumergido en la crisis económica y todos los esfuerzos, incluyendo los del presidente interino Ramón J. Velásquez, estuvieron enfocados a mantener el hilo constitucional amenazado tanto por la revuelta social de *El Caracazo*, cuanto por la insurrección de los militares y la ejecución de las medidas económicas neoliberales.

---

25 Castellano, María E. La política de privatización de la Educación Superior. *Tribuna del Investigador*, 1998, Vol. 5, n° 1. Caracas, 42.



Con el ascenso de Rafael Caldera se pueden observar cambios destinados a establecer la articulación de las universidades con el desarrollo del país, más allá de la mera preparación profesional para el mercado de trabajo, por lo menos en lo que a políticas explícitas se refiere. A partir de 1996 se reconoce la necesidad de “mejorar el trato con las universidades” como objetivo y como política del Ministerio. Así mismo, se concretan acciones para la capacitación en investigación y se manifiesta la necesidad de actualizar y adaptar los diseños curriculares a las necesidades nacionales y regionales.

En términos generales, se puede afirmar que si bien hubo una intención explícita en las Memorias y Cuentas del Ministerio, la realidad indicó contradicciones. Para el período presidencial del Caldera, las calles eran protagonistas de constantes manifestaciones por parte de los estudiantes universitarios que no solo protestaban por un presupuesto justo y el acceso a las universidades, sino también por el alto costo de la vida. A pesar de la reiterada repetición del interés del Ministerio por incentivar y potenciar la actividad científica en los institutos y colegios universitarios, no se crearon las políticas necesarias para lograr el cometido. Cada vez se hicieron más evidentes las políticas implícitas de privatización y de satisfacción de las necesidades del mercado en franca conexión con las medidas neoliberales impuestas desde el FMI.

## **Siglo XXI, Gobierno de Hugo Rafael Chávez Frías: Líneas para el marco constitucional de 1999**

El acceso al poder de Hugo Rafael Chávez Frías, y la gran simpatía que desató en los sectores populares, estuvo marcado por los acontecimientos del 27 de febrero de 1989

y los del 4 de febrero de 1992, ampliamente explicado en apartados anteriores. La mañana del 4F dividió la historia contemporánea del país en un antes y un después en el que la frase “Por ahora”,<sup>26</sup> pronunciada por Hugo Chávez, significó el establecimiento de una esperanza para un pueblo azotado por la pobreza extrema y las medidas neoliberales acordadas con por el FMI.

Después de tres décadas de desidia, escasa participación política, deterioro del sistema democrático, incremento desmedido de la pobreza, intentos de privatización de la Educación Superior, incremento de zonas marginales en la capital y un profundo hendimiento entre las instituciones públicas y la realidad nacional, el “movimiento militar bolivariano” liderado por Chávez constituyó, contradictoriamente para algunos sectores del país, una esperanza para la salir de la crisis,

... con la instauración de su gobierno, el país recibía a una figura política distinta a las tradicionalmente conocidas, junto a un proyecto político remozado con sentido social y compromiso institucional. Bajo este

---

26 Adquiere especial relevancia el discurso pronunciado por Chávez durante su aprensión después de la rebelión cívico-militar. Discurso breve, pero de códigos que el pueblo descifraría para luego desencadenar todos los sucesos referentes a su ascenso al poder: “Primero que nada, quiero dar los buenos días a todo el pueblo de Venezuela y, este mensaje bolivariano va dirigido a los valientes soldados que se encuentran en el Regimiento de Paracaidistas de Aragua y en la Brigada de Valencia: Compañeros, lamentablemente, por ahora, los objetivos que nos planteamos no fueron logrados en la ciudad capital. Es decir, nosotros acá en Caracas, no logramos controlar el poder. Ustedes lo hicieron muy bien por allá, pero ya es tiempo de evitar más derramamiento de sangre. Ya es tiempo de reflexionar y vendrán nuevas situaciones y el país tiene que enrumbarse definitivamente hacia un destino mejor. Así que oigan mi palabra. Oigan al Comandante Chávez quien les lanza este mensaje para que, por favor, reflexionen y depongan las armas porque ya, en verdad, los objetivos que nos hemos trazado a nivel nacional, es imposible que los logremos. Compañeros, oigan este mensaje solidario. Les agradezco su lealtad, les agradezco su valentía, su desprendimiento, y yo, ante el país y ante ustedes, asumo la responsabilidad de este Movimiento Militar Bolivariano. Muchas gracias”. (Chávez, 1992)

proyecto político, comienza a languidecer la estructura política instaurada desde 1958, anunciando cambios en la conducción del país y abriendo paso a una mirada global que ampliaría el espectro en las relaciones exteriores de Venezuela.<sup>27</sup>

Sobre las razones que condijeron al pueblo venezolano a apoyar la candidatura y proyecto de gobierno de Chávez, sobre todo desde los sectores populares, más allá de los análisis e interpretaciones teóricas en el plano político o las opiniones de las elites, es necesario reflexionar sobre el siguiente planteamiento:<sup>28</sup>

el fenómeno Chávez no se explica en términos weberianos, o en cualquier caso modernos: carisma, liderazgo, capacidad comunicativa, idealización del padre, búsqueda de autoridad, etc., aunque algo de todo ello pueda hacer. Se explica en términos netamente populares venezolanos. En sus discursos habla de relación convivial venezolana en su más palpable expresión y en ella se percibe implicado el pueblo. No en el contenido, en lo que dice, que muchos compartirán y muchos otros no, sino en el hacerse y producirse mismo del discurso. Relación que mana espontánea, como constitutiva y no como producida. En Chávez el pueblo se encuentra en su propio mundo-de-vida. (...) ha sido interesante oír y leer el discurso de las elites. Han hablado de canalla, lumpen, locura, irracionalidad, servilismo, subdesarrollo, etc.,

---

27 Saavedra, Karesly. *Aciertos y desaciertos en la política exterior venezolana 1998-2008* *Politeia*, 2009, V. 32, n° 42. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 228.

28 Que hiciera Alejandro Moreno (2000) basado en el conocimiento incuestionable que tiene sobre las dinámicas producidas desde el mundo-de-vida popular venezolano,

etc. No han entendido nada. Todo eso sería verdad si nuestro pueblo fuera un componente de un todo moderno, un suburbio de la modernidad. Entonces podría ser pensado con los parámetros modernos y, desde ellos, me sería anormal, inferior, pre o sub. Independientemente de que Chávez sea beneficioso o no para el pueblo (...) este lo encuentra como uno de los que pertenecen a su mundo.<sup>29</sup>

En este sentido, de muy poco sirven las interpretaciones desde fuera de dicha dinámica o mundo-de-vida. La figura de Chávez fue percibida como familiar y cercana a la cotidianidad del pueblo, que después de muchos años, lograba ver a alguien asumir su responsabilidad públicamente, independientemente del destino que le tocara vivir después. Como se dijo en páginas anteriores, la decadencia de los valores era uno de los síntomas que padecía nuestra población, la responsabilidad como aspecto esencial era retomada por Chávez.

El venezolano de los sectores populares sabía de la crisis porque la padecía en su cotidianidad, y el estudiante universitario tenía los elementos teóricos para comprenderla. En el caso de las elites, tal vez poco o nada importaba comprender una crisis que no les afectaba o que padecían en menor medida, y los políticos ya estaban bastante divorciados de las problemáticas sociales como para hacer una lectura de la realidad más allá del establecimiento de coaliciones y artificios para mantenerse el poder. En este sentido, la figura de Chávez representa la articulación y vinculación necesaria para comprender los efectos del sistema económico desde unas prácticas de vida que guardaban

---

29 Moreno, Alejandro. La familia popular venezolana y sus implicaciones culturales. *Heterotopía*. 2000, n° 2. Caracas, 21-22.

cierta relación: de origen humilde, ascenso social a través de estudios militares, sentimientos patriotas, rechazo a las injusticias sociales, espontaneidad, entre otros. Si algo había caracterizado al pueblo venezolano era la paciencia y el “Por ahora” indicaba no perder la esperanza, esperar el momento apropiado, necesario para lograr los objetivos, tal vez, a través de otros modos.

Se podría decir que el código emitido por Chávez, desde su pertenencia al mundo-de-vida popular, fue indescifrable para las elites políticas, sociales y económicas, pero muy bien entendido por los sectores populares. De allí, que durante los años de encarcelamiento, no se perdió la esperanza de su retorno y no fueron pocas las manifestaciones populares a favor de su liberación, las cuales se intensificaron desde el triunfo de Caldera. Entre las razones que condujeron a Caldera a solicitar la liberación, seguramente se encuentran estas manifestaciones. Paralelo a ello, se continuaban las luchas en defensa de los derechos sociales y políticos de los ciudadanos, así como aquellas tendientes a rechazar las medidas neoliberales no solo en el país, sino también en otros países latinoamericanos.

El período electoral de 1998 presentó características sin precedentes en la historia de los partidos durante la democracia. La hegemonía bipartidista instaurada con el puntofijismo mostraba síntomas de fase terminal ante el inminente triunfo de la alternativa bolivariana. Polo Democrático y Polo Patriótico se disputaban la conducción del país en la campaña electoral. El primero, reunía a toda la vieja guardia de partidos tradicionales (AD, COPEI, Proyecto Venezuela, la Causa R, entre otros) empeñados en seguir implementando medidas económicas neoliberales y profundizar la reestructuración iniciada en el período de Pérez, en fin, la continuación de la crisis. El segundo, reunía todos los partidos alternativos, de izquierda o minoritarios

(PPT, MAS, PCV, MEP) que se agrupaban alrededor de la figura de Chávez y que de alguna manera coincidían con sus planteamientos de defensa de los ideales de soberanía nacional y la creación “de un proyecto de consolidación del Estado-nacional que revalorizaba su rol en la salud, la educación y la justicia social”.<sup>30</sup>

Aunque las encuestas colocaban en posición de ventaja a la ex alcaldesa Irene Sáez a principios del 98, una nueva dinámica tomaron las percepciones con la candidatura de Salas Römer y Hugo Chávez, lo cual puso en alerta a la vieja guardia partidista. Los por menores no los vamos a mostrar en este punto, pero sí haremos énfasis en la última manobra adeca-copeyana para mantener el poder: el retiro del apoyo a sus candidatos iniciales (Alfaro Ucero e Irene Sáez) para apoyar a Salas Römer, quien figuraba como principal contendor de Chávez, acción desmedida y desesperada que mostraba el temor hacia el ascenso de Chávez y la posición radicalmente opuesta hacia su discurso, el cual

con un alto contenido moralizante enfatizaba la necesidad de consolidar la ciudadanía igualitaria de amplia base y supuso para ese entonces de reclamos éticos-morales a la dirigencia política de los partidos vinculada al Pacto de Punto Fijo. Ello suponía la defensa del Estado social de derecho como corrector de las disfunciones de la economía de mercado. Lo que traía como consecuencia la necesidad de incluir en el sistema de los derechos fundamentales no solo a las libertades clásicas sino también a los derechos económicos,

---

30 Contreras, Miguel A. (2006) “Cultura política y política cultural en Venezuela. Un debate sobre las reconfiguraciones de la ciudadanía y la democracia en un espacio tiempo transformativo”. En Cadenas, José (Compilador) *Debate sobre la democracia en América Latina*, Caracas: UCV/CEA, 2006, 58.

sociales y culturales como categorías accionables y no como meros postulados programáticos.<sup>31</sup>

Este elemento, aunado a una campaña avasallante que hundía sus raíces en el trabajo político sistemático y permanente que había desarrollado con los sectores populares y excluidos históricamente, así como la promesa de la Asamblea Constituyente, atribuye a Chávez la investidura de Presidente de la República con el 56,2% de los votos en 1998. Al evidenciarse las grietas de un sistema político que venía colapsando, adquieren legitimidad nuevos actores políticos los cuales desplazan el contenido del debate nacional, centrado en la modernización económica y las utopías del pragmatismo burocrático hacia la necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente.<sup>32</sup>

Desde 1999, Venezuela transita por la profundización de los procesos de cambios y transformaciones que van más allá de lo perceptible y cuantificable, “la pluralidad de formas participativas de actores emergentes consolidan un futuro preñado de posibilidades a la par que la incertidumbre y el desasosiego crecía en los actores políticos tradicionales”.<sup>33</sup> Dichas transformaciones se comenzaron a experimentar con la aprobación de una nueva Carta Magna, cuyo objetivo fundamental es la refundación del Estado bajo los principios de la democracia social, de derecho y de justicia, así como la superación de la concepción de democracia *representativa* por la *participativa* y *protagónica*;

---

31 Bautista, Diego. *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas: Publicaciones UCAB, Centro Gumilla, 2009, 109-110.

32 Contreras, Miguel A. (2006) “Cultura política y política cultural en Venezuela. Un debate sobre las reconfiguraciones de la ciudadanía y la democracia en un espacio tiempo transformativo”. En Cadenas, José (Compilador) *Debate sobre la democracia en América Latina*, Caracas: UCV/CEA, 2006, 60.

33 *Ibidem*.

ello obligó a la revisión de todas las estructuras de la sociedad, entre ellas, la educativa, para la cual se han creado una serie de políticas públicas orientadas a su expansión. Los procesos vividos por el pueblo venezolano para la aprobación de la Constitución fueron explicados en el capítulo anterior, por lo que nos vamos a centrar en el desarrollo este punto en el contexto sociopolítico y cultural que caracterizó la irrupción de Chávez en la vida nacional.

El primer año de gestión fue un año de mucho movimiento político debido a la activación de la Asamblea Constituyente, elaboración de la Constitución y posterior referéndum para aprobarla. Luego el referéndum para ratificar a Chávez en base a los principios y valores de la nueva Constitución, así como de su modificación principal el concepto de “democracia participativa y protagónica”. No se hicieron esperar las acciones dirigidas a atender las áreas de mayor sensibilidad en lo social y el ambiente de colaboración, participación y entusiasmo por el nuevo horizonte que se avizoraba caracterizaba la cotidianidad de la vida nacional.

El concepto de “participación protagónica” propuesto e impulsado por Chávez, guarda en su fundamento la inclusión social como principal premisa, una inclusión a todos los sectores históricamente excluidos de los beneficios de la renta petrolera traducidos en el acceso a los sistemas de educación, salud, vivienda, en fin mejor calidad de vida para los pueblos indígenas, para las amas de casa, para los campesinos, para los sectores populares.

Los canales de participación abiertos por el nuevo gobierno, superaban significativamente los vividos durante los cuarenta años de pacto puntofijista. Dos elementos esenciales hay que mencionar en este punto: la participación de las comunidades en sus procesos de transformación y su articulación con la Fuerza Armada, incorporada a la dinámica social-comunitaria por primera vez en la historia, ya



no para el ejercicio de la autoridad a través de las armas, sino como colaboradora activa través del *Plan Bolívar 2000*. No pocas habían sido las reflexiones de Chávez y su equipo sobre la grave crisis que vivía el país, la confrontación continua entre pueblo y gobernantes, la poca confianza que tenían los sectores populares en los cuerpos de seguridad del Estado y la imagen represiva de las Fuerzas Armadas Nacionales a partir del Caracazo, de aquí esta primera estrategia de acercamiento y reencuentro del sector militar con el pueblo, del cual provenían la mayor cantidad de sus integrantes (soldados, sargentos, cadetes, marinos, capitanes).

Otra de las estrategias fue crear la confianza del pueblo en sí mismo, en su capacidad para salir de la crisis, no desde medidas impuestas que requerían sacrificios económicos, sino desde la cooperación y la solidaridad, desde el trabajo en equipo, con medidas donde lo que se combatía era el individualismo, la intolerancia y la incompreensión. Estos elementos casi imperceptibles a la mirada de los intelectuales, políticos e integrantes de las elites dominantes, son los que comienzan a calar en el imaginario de los sectores populares y afianzan la relación entre el liderazgo de Chávez y sus seguidores en los sectores populares del país, en el sector militar de bajo rango y en algunos grupos de clase media; contrario a la percepción y crisis de expectativas de la elite del país, conformada por los llamados sectores A, B y C, los cuales vieron frustradas sus aspiraciones al observar el énfasis de Chávez en atender, de forma prioritaria a los sectores populares:

... la frustración puede darse, evidentemente, en cualquier colectivo social, pero sobre todo cuando estas son de poder y status, se perciben con mayor rotundidad en los estratos intermedios de la sociedad, entre los grupos que se encuentran cercanos a la elite social y con la

que aspiran equiparse. No en vano buena parte de los conflictos y, muy especialmente, de las grandes revoluciones han sido liberados por lo que llamamos clases medias, patriciado urbano y profesionales liberales.<sup>34</sup>

A finales de 1999 y en plena campaña electoral de referéndum para la reforma de la Constitución, Venezuela padece uno de los desastres naturales más trágicos de la historia. El estado Vargas fue azotado por fuertes y constantes lluvias dejando un saldo incalculable en pérdidas humanas y materiales. La atención a este hecho que afectó la vida nacional requirió la cooperación de todos en lo que se refería a donaciones de todo tipo; también la ayuda humanitaria extranjera se hizo sentir y comenzó el primer roce internacional con el gobierno de los EE.UU. cuando Chávez rechaza la intención de dicho país de instalar mil militares en nuestro territorio con la excusa de la ayuda humanitaria que permitieran atender la situación de crisis por la que estaba atravesando el Estado. Esta irreverencia manifiesta de Chávez ante el gobierno estadounidense lógicamente será cobrada más adelante.

El tinte político que adquirió la tragedia terminó por manchar de irrespeto el dolor de las víctimas. En pleno suceso, la oposición responsabilizaba a Chávez de la magnitud del desastre por su insistencia en llevar a cabo las elecciones en ese ambiente de precipitaciones y deslaves, convirtiendo la tragedia en un argumento más para la renuncia del presidente.

Las alzas en los precios petroleros por el conflicto bélico entre EE.UU. e Irán favorecieron de forma significativa el

---

34 Caderzo, 2001, 36-37. En: Romero, Juan. Venezuela: de la coyuntura de quiebre constitucional a la consolidación del gobierno de Chávez (2002-2004) *Revista Politeia*. 2005, nº 34-35. Caracas: Instituto de Estudios Políticos-UCV, 41.

inicio del gobierno de Chávez, algo así como lo sucedido durante el gobierno de Pérez. Con el incremento del barril de petróleo a cincuenta y sesenta dólares, el ingreso que tenía Venezuela era muy elevado, otro aspecto ampliamente cuestionado por la oposición.

Para el año 2000 se inicia una nueva campaña electoral, atendiendo a la necesidad de relegitimar los poderes consagrados en la nueva Constitución. En este proceso Chávez logra alzarse con el 59,76% de los votos frente a sus competidores Arias Cárdenas, quien en otrora fuera su compañero de armas y participante del “movimiento militar bolivariano” contra Pérez, y Claudio Fermín, candidato apoyado por partidos independientes. Este sería la segunda de las catorce victorias electorales ganadas por Chávez y su equipo.

En la efervescencia del nuevo orden constitucional, ambos grupos, opositores y simpatizantes, agudizaron el conflicto político que desembocó en nuevas alianzas y reacomodos de partidos. Un elemento clave: el aspecto ideológico que va a generar las primeras grietas del chavismo dividiendo el partido Patria para Todos y MAS en dos grupos (a favor y en contra) del programa político de Chávez. Para el 2001, la intensidad del conflicto político en Venezuela tomó un nuevo matiz a partir de la convocatoria a paro de la CTV en alianza paradójica con Fedecámaras. Esta convocatoria tenía su origen en la puesta en marcha de la Ley Habilitante que modificaba aspectos de la Ley de Tierra y de Pesca y la Ley de Hidrocarburos y un como telón de fondo “el debate sobre PDVSA, su orientación económica-estratégica fundamental, los criterios de selección de la junta directiva y los beneficios de la principal industria del país”.<sup>35</sup>

---

35 Contreras, Miguel A. (2006) “Cultura política y política cultural en Venezuela. Un debate sobre las reconfiguraciones de la ciudadanía y la democracia en un espacio tiempo transformativo”. En Cadenas, José (Compilador) *Debate sobre la democracia en América Latina*, Caracas: UCV/CEA, 2006, 64.

El paro nacional convocado por los sectores elites de oposición fue un suceso que presentó, como nunca, los dos mundos-de-vida que coexisten en el país.<sup>36</sup> El manejo mediático del golpe demostró la hegemonía de los medios de comunicación y su repercusión en las acciones de las masas conformadas en torno a una lucha. También quedó evidenciada la injerencia extranjera en la vida nacional y sus formas perversas de generar conflicto y desestabilización en los países de la periferia en función de lograr sus intereses de dominio de nuestros recursos naturales.

Con un modelo de Golpe de Estado muy parecido al que aplicaron en el Chile de Salvador Allende y la Nicaragua de los Sandinista, los opositores al gobierno de Chávez, en alianza con potencias extranjeras,<sup>37</sup> sumergieron al país en un caos que las fuerzas revolucionarias enfrentaron. El orden y la paz política que se había alcanzado durante el segundo gobierno de Caldera se desvanecían en el odio desmedido y la incomprensión de los mundos-de-vida. El Golpe de Estado liderado por el sector empresarial tuvo un

---

36 Y que de forma tan precisa muestran los primeros trabajos del Centro de Investigaciones Científicas (CIP) dirigido por Alejandro Moreno.

37 "La administración Bush apoyó el golpe de abril del 2002 en diferentes frentes. Durante las semanas anteriores al 11 de abril, los funcionarios de la administración y aquellos vinculados con la National Endowment for Democracy (NED) financiada por el gobierno norteamericano se reunieron con poderosos líderes de la oposición venezolana en Washington, sin que de ninguna manera intentaran disuadirlos de llevar a cabo el golpe" (Corn, David (2003) "Our Gang in Venezuela?", 135. En Gregory Wilpert (ed.), *Coup against Chávez in Venezuela: The Best International Reports of What Really Happened in April 2002*. Caracas: Fundación por un Mundo Multipolar). La CIA sabía de los detalles de sus planes que incluían (en las palabras de un documento fechado el 6 de abril que fue enviado al Departamento de Estado) esfuerzos para intentar sacar provecho del malestar proveniente de las protestas de la oposición para que sirvieran como justificación del golpe y el arresto de Chávez, junto con diez funcionarios de su gobierno". Golinger, Eva (2005) *El Código Chávez: Descifrando la intervención de los EEUU*. en Venezuela. Caracas: Editorial Questión, 104, 247. En: Ellner, Steve. La política exterior del gobierno de Chávez: la retórica Chavista y los asuntos sustanciales. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2009, Vol. 15, nº 1. Caracas: UCV, 117.

matiz muy diferente al propiciado por Chávez en el año 92, no contaba con la simpatía y apoyo popular, fue un golpe de las “clases intermedias, cercanas a las elites”. Cuya consecuencia originó el vacío de poder y la imposibilidad de ejercer los derechos constitucionales. El empresario Carmona Estanga se autoproclamó Presidente en un acto que contó con la participación, incluso, de la jerarquía eclesiástica, mientras el pueblo era reprimido en las calles por exigir la presencia de Chávez.

Después de tres días de represión y conmoción nacional, por un lado, y brindis y euforia por otro, Chávez logró retornar al poder. Muchas habían sido las maniobras ejercidas por los funcionarios públicos que fueron humillados, perseguidos y destituidos de sus cargos durante el golpe, como, por ejemplo, la actuación del para entonces Fiscal General de la República Isaías Rodríguez, quien magistralmente logró congregarse a los medios de comunicación y en cadena nacional lanzó pistas para el rechazo del golpe perpetuado. También las acciones del pueblo fueron determinantes, los habitantes de las barriadas caraqueñas se abocaron a las calles y se congregaron en sitios estratégicos en manifestación espontánea, acontecimiento sin precedente en la historia política de América Latina,<sup>38</sup> el modelo de golpe perpetuado en Chile no produjo los mismos resultados en Venezuela.

Para disminuir el conflicto nacional, personeros de los organismos internacionales generaron mesas de diálogo y entendimiento entre los actores políticos oficialistas y opositores. Sin embargo, este esfuerzo fue en vano,

---

38 Contreras, Miguel A. (2006) “Cultura política y política cultural en Venezuela. Un debate sobre las reconfiguraciones de la ciudadanía y la democracia en un espacio tiempo transformativo”. En Cadenas, José (Compilador) *Debate sobre la democracia en América Latina*, Caracas: UCV/CEA, 2006, 65.

ubicados en espacios públicos, ambos grupos convirtieron en trincheras de lucha la Plaza Altamira y la Plaza Bolívar. La oposición convocó nuevamente a paro general desde la Plaza Altamira:

... a través de Fedecámaras, la CTV, miembros del alto mando militar del fallido golpe de abril, la Coordinadora democrática y los principales medios de comunicación social. Este paro se convertiría en un intento de golpe de Estado por etapas sucesivas. Extendido a PDVSA (con la anuencia de importantes sectores internos afectos a la *agenda liberal*) y con consecuencias dramáticas para el país, el llamado paro se prolongaría material y simbólicamente durante el mes de diciembre. Implicando, entre otras cosas ausencia de combustible (gasolina y gas natural principalmente). Desabastecimiento de alimentos y productos de primera necesidad. En todo caso, el paro de diciembre *desnuda* los perfiles fundamentales del proyecto tecno-económico (globalización neoliberal) de los principales actores políticos de la oposición.<sup>39</sup>

Este clima de conflictividad y de gran provocación por parte del sector empresarial y las elites nacionales fue enfrentado por los sectores populares con gran dignidad y recato para mantener el hilo constitucional y logra apaciguarse por largo tiempo con el tercer y cuarto triunfo contundente de Chávez: el referéndum consultivo para su revocatoria y las elecciones de alcaldes y gobernadores. Más adelante, la oposición dejaría de participar en las elecciones a la Asamblea Nacional, dejando a la bancada oficialista la legislación venezolana. En el Cuadro 1 se puede observar la

---

39 *Ibíd*em, 66.

contundencia con la que el pueblo respalda la presencia de Chávez en el Gobierno, incluso aumentando casi al doble la cifra obtenida en las elecciones del 2000.

**Cuadro 1. Votación obtenida por Chávez (1998-2004)**

Año de elección	Votos válidos	Votos obtenidos por Chávez	Porcentaje del total de votos
1998	6.537.304	3.673.685	56,20
2000	6.288.578	3.757.773	59,76
2004	9.789.637	5.800.629	59,09

Fuente: Romero, Juan. "Venezuela: de la coyuntura de quiebre constitucional a la consolidación del gobierno de Chávez (2002-2004)" en *Revista Politeia*, 2005, n° 34-35. Instituto de Estudios Políticos-UCV. Caracas, 35-65. Autor.

Un aspecto fundamental que garantiza el triunfo de Chávez en las elecciones fue la activación de las Misiones Sociales después del paro petrolero, "con las misiones se reanudaba la distribución de la renta y se sometía a un patrón y a un criterio que hasta entonces no se había visto".<sup>40</sup> La salud y la educación como aspectos fundamentales de atención fueron abordadas por el gobierno nacional generando significativos índices positivos en la primera etapa de su activación, ejemplo de ello la Misión Ribas, Robinson y Sucre, en lo educativo; la Misión Milagro y la creación de Barrio Adentro, en el sector salud.

La articulación que logra establecer Chávez con la principal empresa del país, destinada por gobiernos anteriores a la privatización, genera la aceptación de sus seguidores al sentir que la empresa estaba respondiendo realmente a los problemas nacionales. Los efectos del paro petrolero quedaron marcados en la memoria de la población seguidora

40 Bautista, Diego. *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas: Publicaciones UCAB, Centro Gumilla, 2009, 129.

de Chávez y la recuperación de la empresa representaba un golpe duro hacia los sectores y oposición y una victoria para los seguidores del proceso bolivariano. Desde ese momento, PDVSA “empezó a asumir en forma creciente un papel directo en la gestión y en el financiamiento de esos programas sociales”<sup>41</sup> iniciados por Chávez.

La fluidez del dinero se comenzó a percibir de forma sorprendente en todos los sectores de la población. Con una política de nacionalización de las empresas se logró disminuir la tendencia a la privatización, como única vía para lograr el desarrollo. El aumento de los precios del petróleo, gracias a la tarea titánica de Chávez al reunirse con los países miembros de la OPEP, en primer lugar, y al conflicto bélico en Irak, en segundo lugar, generó los más altos ingresos petroleros y la distribución de la renta a través de los distintos programas y proyectos sociales dirigidos, principalmente, hacia los sectores populares. Ello aunado al aumento de los impuestos a las compañías extranjeras y la transferencia de las reservas internacionales que hace el Banco Central

ha significado una torrencial cantidad de bolívares en manos de los venezolanos de los diversos niveles sociales. El volumen de dinero circulante [creció] en más del 60% anual (...) el ingreso real de los sectores más pobres de la población [aumentó] (...) en porcentajes muy significativos que entre el año 2005 y 2006, algunas investigaciones ubican por encima del 100%.<sup>42</sup>

A pesar de la demostración de que se puede lograr una mejor distribución del ingreso y que la concurrencia de

---

41 Bautista, Diego. *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas: Publicaciones UCAB, Centro Gumilla, 2009, 130.

42 *Ibíd.*



todos los sectores de la sociedad en la atención de los problemas sociales puede contribuir a disminuirlos, los grupos políticos que hacen vida en el país se han enfrascado en el enfrentamiento estéril por el poder.

La división de la oposición y la desconfianza que sentía el pueblo hacia los partidos políticos tradicionales, además de los insistentes fracasos de las estrategias utilizadas para sacar a Chávez de poder, se hacen evidentes en las elecciones de 2005 cuando en un intento por deslegitimar al sector que apoya al Presidente Chávez, la oposición en pleno se retiró de la contienda electoral, como ya se mencionó, irrespetando a sus seguidores y cercenándose el derecho a participar.

Un nuevo giro toma el gobierno de Chávez cuando declara la aspiración de convertir a Venezuela en un país socialista. Este hecho que podemos ubicar en el 2005, luego de todo el clima de tensión y conflicto vivido entre el 2002 y el 2004, ha desatado las más profundas controversias basadas en aspectos ideológicos y que van a ser utilizadas, a favor y en contra, en las campañas electorales del 2006 donde nuevamente alcanza el triunfo Hugo Chávez, sobre Manuel Rosales, ex gobernador del estado Zulia apoyado por los sectores de oposición y la administración Bush.

Con esta nueva victoria, Chávez nutre los planteamientos ideológicos y establece nuevas líneas para la gestión de los alcaldes y gobernadores que ganaron bajo su apoyo, “los cinco motores de la revolución” (Ley Habilitante, Reforma Constitucional, Moral y Luces, Nueva Geometría del Poder, Explosión del Poder Popular) hacían énfasis en ese nuevo modelo de sociedad socialista, cuyos valores, contrarios a las opiniones y la guerra mediática que han desatado los interesados en mantener el modelo neoliberal, radican en la solidaridad, la cooperación, la igualdad y la justicia social, tan mencionada en los segundos períodos presidenciales de Pérez y Caldera. Sobre este punto

del socialismo, que los partidarios de transformaciones profundas han denominado “socialismo del siglo XXI” en un intento por diferenciarlo de los sistemas socialistas implantados durante el siglo XX en otros países, mucho se ha dicho y desdicho. No corresponde en este trabajo desarrollar teoría que fundamente o presente las concepciones, historia o modelos de socialismo, pero sí se harán algunas referencias en función de presentarlo como un fenómeno que pudo haber incidido de forma significativa en la primera derrota electoral que sufriera Chávez, al proponer la enmienda constitucional.

Cuando el gobierno nacional introduce a la opinión pública el tema del socialismo, lo hace partiendo de la “constatación de que el modelo capitalista rentista que tenemos no es capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades sociales de los venezolanos de forma permanente”.<sup>43</sup> Pero, en el imaginario colectivo, la idea del socialismo gira en torno a la pérdida de la propiedad privada y de los derechos fundamentales logrados a lo largo de la historia, es decir, se reduce todo al plano de posesiones personales, individualistas, sin tomar en cuenta los efectos que, a lo externo de las aspiraciones personales, ha generado el desarrollo del sistema capitalista mundial, a través del cual hemos perdido más que una propiedad, hemos perdido la posibilidad de habitar un planeta sano y garantizar el futuro de las próximas generaciones. En este sentido, las concepciones que sobre socialismo se manejan deben constituir un elemento de reflexión profunda en el plano político, social y educativo debido a la intensión de algunos sectores de satanizar este modelo utilizando falsos argumentos e intentando evadir uno de los fundamentos que encierra la existencia de la pobreza en las sociedades.

---

43 Giordani, Jorge. La transición venezolana al socialismo. Caracas: Vadell Hermanos Editores. 2009, 11.

Desde el 2006 hasta el 2008, la dinámica nacional se vio afectada por la cantidad de manifestaciones violentas en contra de Chávez. Por primera vez en la historia universitaria del país, los estudiantes de las universidades privadas salieron a protestar contra lo que consideran un “régimen dictatorial”. Con esta nueva estrategia, la oposición ha logrado resurgir como fuerza. La figura del estudiante combatiente de las décadas ‘80 y ‘90 ha querido ser impuesta a estos estudiantes que no protestan ni por el alza del pasaje, ni por el alto costo de la vida, ni siquiera por la violación de la autonomía universitaria o la falta de presupuesto para las universidades, porque, al parecer, todos esos argumentos ya no tienen vigencia en el 2008; los estudiantes salen a protestar contra el “autoritarismo” de Chávez y el fundamento de su petición reposa en la salida de Chávez del gobierno como única vía para salir de los problemas sociales que aquejan a la sociedad.

La campaña electoral del 2007 estuvo impregnada de la ignorancia sobre los modelos de sociedad que se proponían tanto en un grupo como en el otro. Las versiones sobre las aspiraciones de Chávez en contraposición a los del grupo opositor rozaron el límite de lo sorprendente y, nuevamente, los medios de comunicación activaron la mejor de las artillerías en manipulación mediática. El significado de la transición de una sociedad capitalista a una socialista aún no ha sido debatido con la seriedad que amerita el caso, más allá de los intereses político-partidistas de los grupos enfrentados.

La perversidad del capitalismo es un elemento que tímidamente se anuncia en los debates políticos venezolanos; perversidad que afecta todos los espacios de desenvolvimiento del ser humano, a nivel mundial. El cambio propuesto por Chávez, y por otros Presidentes y colectivos en el mundo, tiene que ver con la necesidad de repensar un

modelo que ha generado las más profundas desigualdades sociales a través de una lógica de opresión, explotación, discriminación y alienación, de la que la educación no escapa.

El sistema educativo y su calidad están determinados, precisamente, por el interés que tengan los gobernantes en función de su ideología y los caminos a seguir para lograr el bienestar de la población, de allí que cada gobierno considere a la educación como aspecto primordial que atender. Este tema como se pudo observar en capítulos y apartados anteriores, ha sido punto de debate y cuestionamiento histórico en Venezuela. Lógicamente, la modificación de la Constitución y el tránsito del sistema democrático de representativo a participativo y protagonista, implica una revisión profunda sobre el sistema educativo.

El gobierno de Chávez no se queda atrás y desde el principio de su gestión comienza a perfilar los cambios que requería el sistema para poder cumplir con la meta de formar los ciudadanos necesarios a la transformación de la República, como todos los gobiernos que lo precedieron (coloniales, republicanos, dictatoriales o democrático).<sup>44</sup> Es en el plano educativo donde más énfasis hace Chávez, pues la emancipación de los pueblos, pasa ineludiblemente por la emancipación de la conciencia. Sin embargo,

la educación, que podría ser un medio esencial para lograrla [emancipación] se tornó un instrumento de aquellas lacras de la sociedad capitalista destinado *no solo a proporcionar los conocimientos y el personal necesario para la expansión de la maquinaria productiva del sistema,*

---

44 Se hace esta acotación porque uno de los sucesos que más cobertura mediática ha tenido en la confrontación entre el gobierno y la oposición venezolana se refiere precisamente al tema educativo. No se olviden las controversias protagonizadas por las madres en defensa de los derechos educativos de sus hijos en el marco de las discusiones sobre las propuestas de Ley Orgánica de Educación.

*sino también a generar y transmitir un marco de valores que legitime los intereses dominantes.* En otras palabras, la educación se ha convertido en una pieza fundamental del proceso de acumulación de capital y de creación de un consenso que hace posible la reproducción del sistema de explotación y dominación de clases; es, pues, un mecanismo para su perpetuación”.<sup>45</sup>

Las políticas públicas para la Educación Superior diseñadas en el año 2000 estuvieron marcadas por la necesidad de innovar en las formas de concebir el subsistema, en la apertura, en la equidad, en la inclusión con calidad, corresponsabilidad y el énfasis en el pensamiento crítico. Por tanto, era necesario generar nuevas formas de atender el subsistema a través de políticas enfocadas en la prosecución estudiantil y la articulación de las instituciones con las comunidades de su entorno. Se procedió, entonces, a crear nuevas universidades, a generar los mecanismos necesarios para ampliar la matrícula, a gestionar la articulación de los Institutos y Colegios Universitarios al sistema universitario y sus dinámicas internas, entre otras acciones que serán analizadas en capítulos posteriores. Si bien la democratización y la masificación de la educación fueron las políticas que caracterizaron el período de la democracia representativa, la municipalización y la universalización de la Educación Superior han sido los pilares fundamentales que han generado significativos logros para en la gestión de Chávez.

Es necesario destacar que durante esta cuasi década de análisis, se han abierto, como nunca, canales de participación desde lo local, formas de organización comunitaria,

---

45 Sader. Presentación En Mészáros, István. *La educación más allá del capital*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/CLACSO Coediciones, 2008, 9.

mecanismos de consulta, parlamentarismos sociales de calle; se ha estimulado la utilización de las redes de informática a través de la creación de infocentros, la creación de vías de acceso a sectores marginados, se ha promovido el desarrollo de tecnología social, la utilización libre y democrática de las redes sociales, entre otros logros de mayor y menor relevancia. La orientación, entonces, es hacia la perfectibilidad del sistema democrático como única vía para lograr la equidad, la justicia social y la emancipación.

El ascenso de Chávez a la presidencia está determinado por su participación en el “movimiento militar bolivariano” de 1992, cuando logra irrumpir en la vida política venezolana y deja una esperanza fijada en la memoria del colectivo ansioso de encontrar salidas a la crisis social que caracterizaba al país y año a año mermaba las posibilidades de desarrollo y alcance de la calidad de vida del ochenta por ciento de la población en situación de pobreza.

No se puede analizar el fenómeno de Chávez ni el socialismo que promulgó bajo parámetros establecidos que en nada se asemejan al momento histórico, político y social que se vive actualmente, ni en análisis psicológicos y sociológicos que pretenden interpretar el mundo-de-vida al que no pertenecen. La complejidad impresa en la comprensión de la situación venezolana implica la superación de la visión tradicional utilizada desde teorías sociológicas, políticas, económicas y culturales que ya no se ajustan a la dinámica actual, en permanente cambio y transformación, en constante búsqueda de modelos ajustados a las necesidades globales y locales.

Es necesario destacar el ambiente de conflicto permanente que ha caracterizado los primeros años del gobierno bolivariano. A pesar de los intentos de diálogo que, en tiempos distintos y bajo argumentos diferentes, han propuesto ambos sectores, desde la aprobación de un nuevo

marco constitucional, los sectores de oposición al gobierno de Chávez insisten en desconocer e ignorar la legitimidad de los procesos sociales y políticos que se han generado en el país.

El gobierno de Chávez tuvo que confrontar no solo los ataques internos, sino también los externos desde las potencias que se niegan a perder el poderío sobre los países periféricos. Los cambios ocurridos en nuestro país no solo obedecieron a las transformaciones socioeconómicas que el gobierno generó, sino también a un despertar de conciencias hacia el hecho político tan vulnerado durante los últimos veinte años de democracia representativa, un logro fundamental para comprender y accionar escenarios futuros.

Después de quince procesos electorales, de los cuales solo se cuenta una derrota, el gobierno de Chávez logró sobreponerse a los más diversos ataques internos y externos. Los avances en materia económica, educativa, política, social y cultural son innegables, así como su empeño por consolidar la alianza de naciones latinoamericanas en su afán por promover un mundo multipolar.





# Venezuela: Datos e Indicadores. Década 2000-2010

*Tania Elíaz Guevara*

*Colaboradores: Amanda Urdaneta, Jorge Santana, Luis Salas y Lilly Fajardo*

En Venezuela, para superar los altos índices de desigualdad que caracterizaron a la década de los '90, se define un nuevo rumbo que apunta a la justa distribución de la riqueza nacional. Con el proceso constituyente de 1999 se delinea un proyecto de país que marca significativamente la década en la construcción de un nuevo modelo de democracia participativa y protagónica de contenido político, económico y social amplio que se plantea "... una concepción de política social integral que privilegia la garantía de los derechos sociales –concebidos como derechos humanos esenciales– independientemente de la condición social o económica de la persona (...) superando la concepción de la satisfacción de las necesidades sociales como un asunto de caridad o de asistencialismo público para asumirlas como un derecho".<sup>46</sup>

Grandes inversiones públicas en educación, salud, vivienda y seguridad social, se trazaron como meta alcanzar el bienestar de toda la sociedad. En tanto que uno de los objetivos fundamentales de la gestión del presidente Hugo

---

46 Gobierno Bolivariano de Venezuela/ Gabinete Social. *Cumpliendo la Metas del Milenio*. ONU, 2004, 31.

Chávez fue incrementar la inversión social pública para el bienestar colectivo,<sup>47</sup> buscando que toda la población pudiera, no solo satisfacer sus necesidades básicas, sino también su potencial creativo para ir logrando lo que se ha denominado la “suprema felicidad social”.<sup>48</sup>

En nuestro país se impulsaron una serie de estrategias de inclusión que significaron cambios profundos reflejados posteriormente en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, propuestos por la ONU en el compromiso de erradicación de la pobreza y el mejoramiento de condiciones de vida de la población. Ello se puede apreciar con el alto índice de desarrollo humano alcanzado: “Entre 1980 y 2013 el valor del IDH de Venezuela aumentó de 0,639 a 0,764, lo que representa un incremento de 19,6 por ciento, que en términos anuales representa un aumento de alrededor de 0,59 por ciento”.<sup>49</sup> Las estrategias de inclusión social, adquirieron un carácter complejo e integral y estuvieron enmarcadas en un contexto de transformaciones sociales, desde donde se impulsaron políticas que contribuyeron: “a mejorar el bienestar de la población, con la ampliación de la cobertura de los servicios sociales, donde las Misiones sociales tienen un rol destacado, así como la participación social de las comunidades organizadas, todo lo cual ha sido posible por la reorientación de la utilización de la renta

---

47 “El mandato constitucional nos indica que debemos conducir al país hacia la maximización del bienestar colectivo, que se exprese en la ampliación de la democracia, mayor seguridad social, crecientes fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, mejor nivel de vida para la población y mayor soberanía del país. Tales resultados deben garantizar la solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento económico, que se traducirá en una justa distribución de la riqueza nacional, generada por una planificación de carácter estratégico, que democráticamente incorpore la participación colectiva, mediante la consulta abierta”. Líneas Generales del Plan Nacional de desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Caracas, 2001.

48 Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer plan socialista. Desarrollo económico y social de la nación 2007-2013. Caracas, 2007.

49 Informe sobre desarrollo Humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2014

petrolera dirigida a la inversión social. En tal sentido, la inversión social como porcentaje del PBI, es aproximadamente el 19% para el año 2009, en comparación con el 10% en el año 1990”.<sup>50</sup>

De esta manera, es importante precisar que: “Las Misiones y otros proyectos sociales son programas cuya finalidad es resguardar los derechos sociales universales de alimentación, salud, alfabetización, capacitación laboral y educación en todos los niveles, contribuyendo de esta forma a garantizar el acceso efectivo a los bienes sociales, lo cual se refleja en el monto de la inversión social en la gestión del Gobierno (...), que se ha incrementado del 11,3% en 1998, último año de Gobiernos neoliberales, a aproximadamente el 19% en el año 2009, llegando incluso al 21,9% en 2006. La inversión social acumulada durante el Gobierno bolivariano (1999-2009), es de aproximadamente 330.600 millones de dólares, cinco veces más que la inversión acumulada de los últimos once años (1988-1998) de la cuarta república, lo que equivale al 60% de los ingresos públicos acumulados, frente al 36% del período 1988-1998. Ello indica que el monto de la inversión es superior en veinticuatro puntos porcentuales”.<sup>51</sup>

A continuación, haremos una presentación de indicadores que nos permitan mostrar a grandes rasgos los cambios que se dieron en la década de estudio, entre ellos: datos generales de población, condición de actividad, condiciones de vida, indicadores económicos e indicadores en educación. En este sentido, los datos estadísticos que a continuación se describen corresponden a la caracterización demográfica, social y económica definida en el último Censo Nacional, realizado en el año 2011 del Instituto Nacional de

---

50 Gobierno Bolivariano de Venezuela. *Cumpliendo la Metas del Milenio*. INE, 2010, 15.

51 *Ibidem*, 28.

Estadística (en adelante INE). Cabe destacar que dicho censo se aplicó a un total de 7.147.904 hogares, lo que en promedio representa 3,9 personas por vivienda familiar ocupada. Otra fuente es la Encuesta de Hogares por Muestreo de 2013 de la misma institución.

## Datos de Población

Venezuela está conformada por veintitrés estados y un Distrito Capital. Posee una superficie territorial de 916.445 km<sup>2</sup>, de la que se deriva una densidad poblacional de 33 hab/km<sup>2</sup>; su ciudad capital es Caracas. Según el Instituto Nacional de Estadística, a través del censo de 2011 se pudo determinar que la población nacional es de 30.206.307 de habitantes, la misma ha venido disminuyendo de una tasa de 4,03% para los años 1950-1955, a 1,63% para los años 2010-2015, presentando una esperanza de vida de 75 años, con una relación proporcional entre hombres y mujeres de 1:1. Por su parte la tasa global de fecundidad es de 2,5 hijos por mujer y con tendencia a disminuir en las últimas dos décadas, la mortalidad general (muertes por cada mil habitantes) muestra una tendencia descendente, (1950: 12,5 y 2011: 5,1) y la tasa de mortalidad infantil disminuyó de 18,78 a 14,78 por cada mil niños nacidos vivos. Algunos de estos indicadores se describen en el cuadro siguiente:

**Cuadro 2. Estadísticas demográficas según principales indicadores, 2001-2011**

Indicadores	2001	2011
Habitantes/Km2*	27,02	31,95
Esperanza de Vida	72,52	74,3
Hombres	69,65	71,4
Mujeres	75,56	77,37
Tasa de Fecundidad	2,79	2,45
Tasa de Mortalidad Infantil **	18,78	14,78

Nota: Las proyecciones de la mortalidad infantil están basadas en datos provenientes del censo 2001, Encuesta Nacional de Población y Familia 1999 (ENPOFAM 99) y registros de nacimientos y defunciones correspondientes al año 2001 y años anteriores, no se incorpora para su estimación datos registrados a partir del año 2002, por lo tanto no refleja el impacto de políticas sociales y económicas de los últimos diez años

\* Superficie geográfica 916.445 km 2

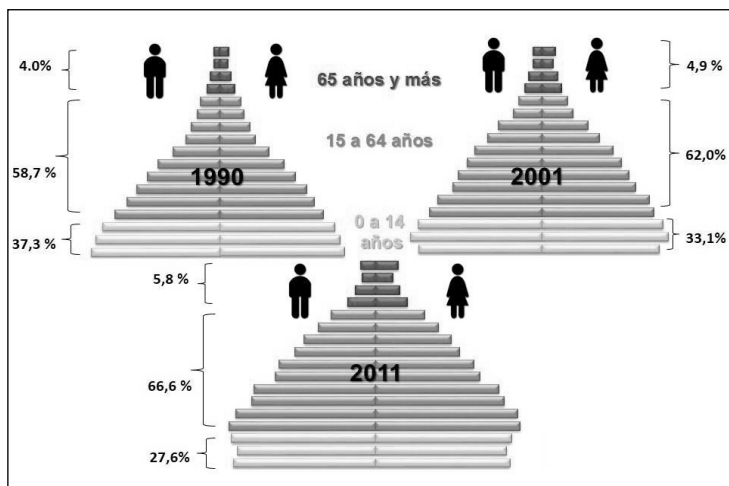
\*\* Por cada mil nacidos vivos registrados

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Entre otros aspectos a destacar, se encuentra la estructura de la población venezolana, que muestra un aumento del peso relativo de la población en edad de trabajar (PET) de 15 a 64 años (1990: 58,7%, 2001: 62% y 2011: 66,6%). Se ha reducido la proporción de niños y niñas menores de 15 años (1990: 37,3%, 2001: 33,1% y 2011: 27,6%). Ha aumentado la cantidad de adultos y adultas mayores de 65 años (1990: 4%, 2001: 4,9% y 2011: 5,8%).

Gráfico 1. Estructura de la población censada 1990, 2001, 2011

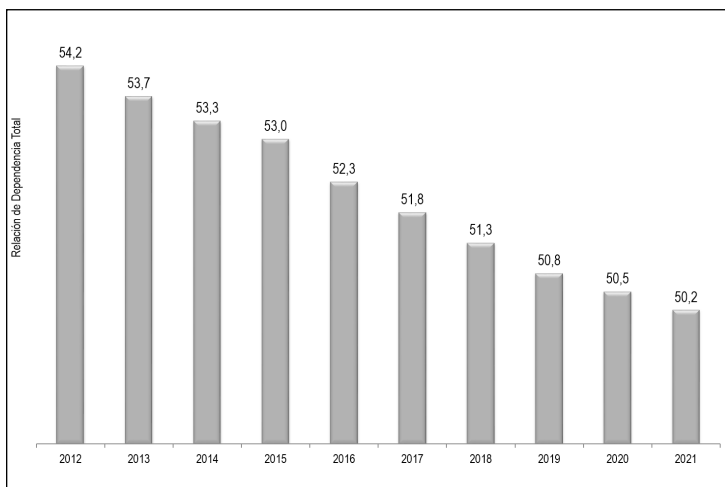


Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en Power Point].

Por otra parte, en relación a la Razón de dependencia demográfica, que nos permite medir la necesidad potencial de soporte social de la población en edad inactiva por parte de la población en edad activa, encontramos que para el año 2012 es de 54,2%, lo que indica que hay 54 personas dependientes por cada 100 en edad de trabajar, hay más población en edades activas que población en edades inactivas con una tendencia a disminuir en proyecciones para años posteriores, como lo describe el Gráfico 2.<sup>52</sup>

52 Instituto Nacional de Estadística (2014) *La Transición Demográfica en la República Bolivariana de Venezuela. 2000-2050*.

**Gráfico 2. Relación de dependencia total, 2012-2021**



Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en Power Point].

En resumen, para el año 2011 en Venezuela es una país joven, de cada 100 personas 27 son niños, niñas y adolescentes menores de 15 años, 67% tienen entre 15 y 64 años y 6% tienen más de 64 años. El 96% de las personas son nacidas en el país y el 4% son nacidas fuera.<sup>53</sup>

## Condición de Actividad

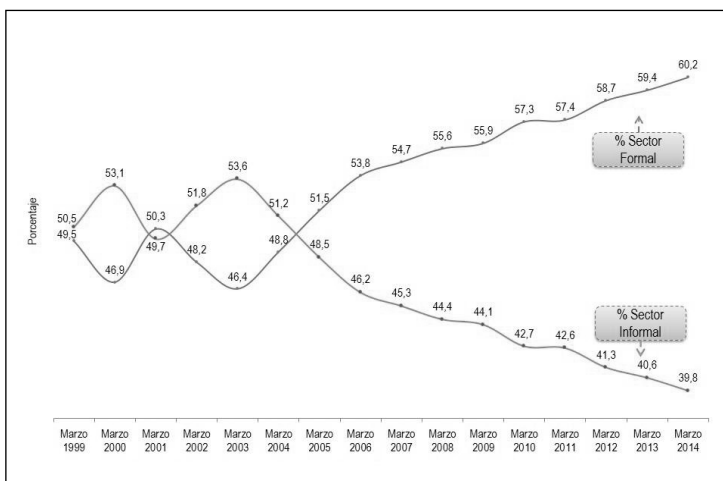
En relación a la medición del mercado de trabajo en nuestro país, según el Censo de 2011 de cada 100 venezolanos y venezolanas, 67 está en edad activa y 33 en edad

<sup>53</sup> Instituto Nacional de Estadística (2014) *La Transición Demográfica en la República Bolivariana de Venezuela. 2000-2050*.

inactiva. El 61% de los hombres son jefes de hogar y el 39% de las mujeres son jefas de hogar.

El período 1999-2013, se caracteriza por una economía donde el sector formal de la fuerza laboral superó al sector informal de manera creciente a partir del año 2005 y con un aumento de 12,5 puntos. La población ocupada en el sector informal logró descender de 50,5% en marzo de 1999 a 40,6% en marzo de 2013, como se muestra en el Gráfico 3.

**Gráfico 3. Ocupados en el sector formal e informal, marzo 1999 a marzo 2014**



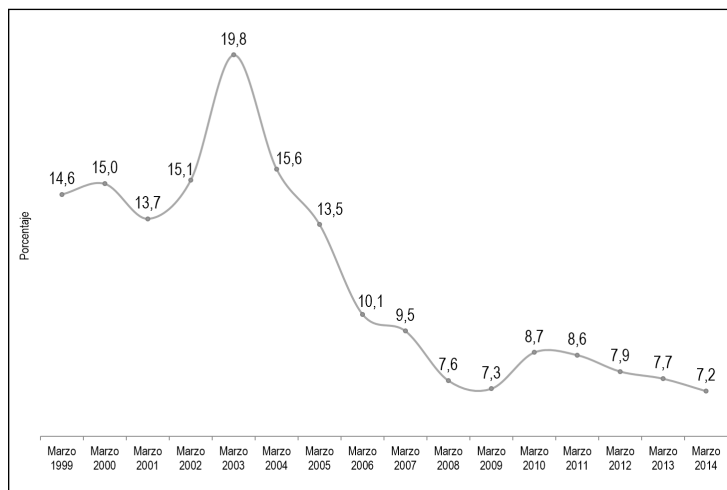
Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en PowerPoint].

La tasa de desocupación ha disminuido drásticamente, esto es producto de la inversión social en la última de década, la que llegó a alcanzar 623.508 millones de dólares en el año 2013 en relación a un ingreso de 972.565 millones



de dólares el mismo año.<sup>54</sup> A ello se suman las políticas de estabilidad laboral y el crecimiento de la economía reportado durante esos años. “Una vez que la economía superó los efectos negativos de los eventos políticos de 2001-2002, comienza la tendencia decreciente del desempleo”<sup>55</sup> tal y como se refleja en el Gráfico 4.

**Gráfico 4. Tasa de desocupación, marzo 1999 a marzo 2014**



Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en Power Point].

54 Venezuela. Inversión Social e ingresos, 1984/1998-1999-2013 en: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) *Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa.* [Diapositivas en Power Point].

55 Gobierno Bolivariano de Venezuela. *Cumpliendo la Metas del Milenio.* INE, 2010, 27.

## Condiciones de Vida

### *Necesidades Básicas Insatisfechas*

El enfoque de pobreza por Necesidades Básicas insatisfechas, proporciona una medición en relación a carencias de los hogares, siendo poco sensibles a variaciones a corto plazo, constituyéndose en una medición estructural de pobreza a diferencia de la medición coyuntural que puede registrarse con una aproximación a la pobreza por la línea de ingreso. La insatisfacción se evalúa en base a la presencia o ausencia de características de la vivienda como: material de piso y techo, acceso a servicios: agua potable, cloacas, se consideran rasgos demográficos como número de habitantes, educación del jefe o jefa, asistencia de niños y niñas a la escuela.<sup>56</sup>

Aunque los cinco (5) indicadores que forman parte de la metodología NBI muestran una tendencia decreciente, durante varios años, entre ellos 2000, 2002 y 2003, Venezuela muestra los mayores repuntes medidos por el mismo.

El año 2002 presenta la mayor cifra de pobreza, 1.777.629 hogares en situación de pobreza representando el 31,2% y 741.932 hogares con pobreza extrema representando un 13%, de un total de 5.696.528 hogares que declararon ingreso. Mostrándose una disminución gradual en los años siguientes, así, en el primer semestre de 2011 los hogares en situación de pobreza representan el 21,2% (1.479.248 hogares) y en pobreza extrema 6,8% (470.114 hogares) de un total de 6.962.260 hogares que declararon ingreso.

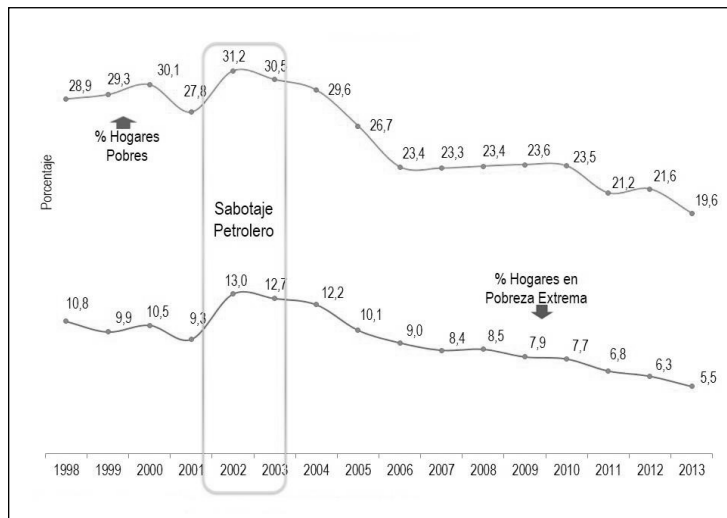
Entre el año 2002 y 2011, la pobreza medida por la metodología de NBI disminuyó en 10%, mientras que la

---

56 Instituto Nacional de Estadística. Reporte Social 2000-2012. n° 8, Año 13.

pobreza extrema disminuyó en un 6,2%, tal y como lo muestra el Gráfico 5.

**Gráfico 5. Hogares pobres y pobres extremos 1998-2013**

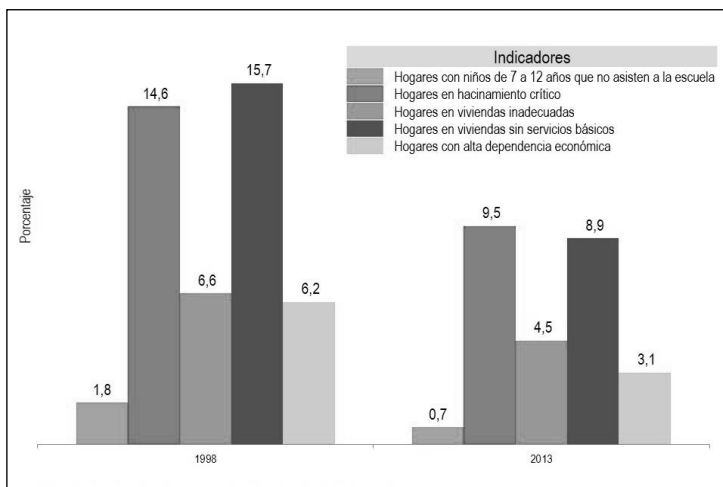


Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en PowerPoint].

El Gráfico 6 muestra la evolución de la pobreza medida por NBI según cada indicador, observándose los siguientes puntos de disminución entre 1998 y 2013:

Hogares con niños y niñas de 7 a 12 años que no asisten a la escuela disminuyó 1,1 puntos; Hogares en hacinamiento crítico: 5,1 puntos; Hogares en viviendas inadecuadas: 2,1 puntos; Hogares en viviendas sin servicios básicos: 6,8 puntos; Hogares con alta dependencia económica: 3,4 puntos. Se observa, en general, una variación importante en cada uno de los indicadores lo que sugiere el mejoramiento en las condiciones de vida.

**Gráfico 6. Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas, 1998-2013**



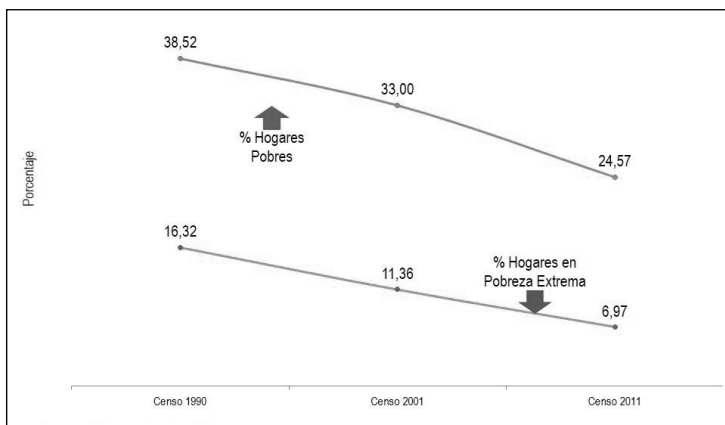
Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en PowerPoint].

## ***Pobreza y Pobreza Extrema<sup>57</sup>***

El desempeño de la economía nacional, desencadenó en una notable disminución de la pobreza extrema pasando de 16,32% a 6,97%, según el censo realizado en el año 2011, como lo describe el Gráfico 7.

57 Se refiere a la pobreza medida por el ingreso.

Gráfico 7. Hogares pobres y pobres extremos, censos 1990-2011



Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en PowerPoint].

En la contribución a la disminución de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de venezolanos y venezolanas, “las políticas, específicamente, para mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza, como los aumentos sucesivos del salario mínimo a partir del año 1999, el incremento del Bono de Alimentación para los asalariados, aumento de las pensiones de vejez, lo cual ha incidido favorablemente en el mejoramiento del ingreso de los hogares y en el aumento del bienestar de la población. La reducción de la pobreza, desde la perspectiva económica, es el resultado, principalmente, de un incremento en el Ingreso de los hogares, complementada por las mejoras distributivas registradas en los últimos años”,<sup>58</sup> como lo vimos en los indicadores de condición de actividad y condiciones de vida; como lo veremos a continuación.

58 Gobierno Bolivariano de Venezuela. *Cumpliendo la Metas del Milenio*. INE, 2010, 26.

## Indicadores económicos

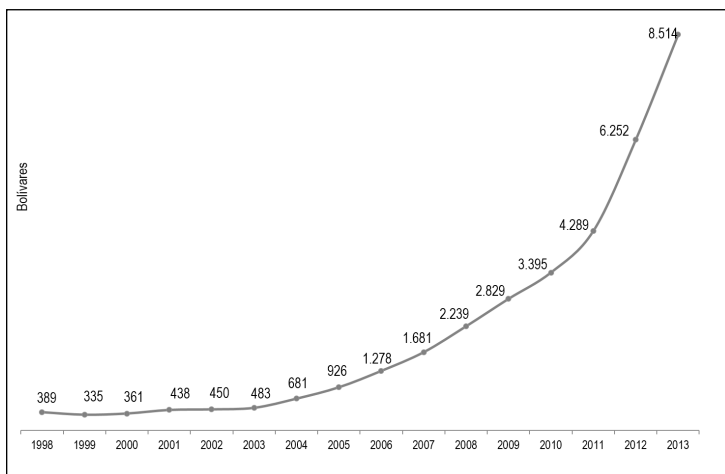
### *Ingreso*

En cuanto al Ingreso<sup>59</sup> total promedio por hogar, este se incrementó en 2.089% desde el año 1999 al año 2013, pasando de 335 bolívares a 8.514 bolívares, tal como lo indica el Gráfico 8. Este ingreso incluye ingresos por trabajo, ticket alimentación, pensión de sobreviviente y seguro social, jubilación, ayuda familiar, subsidio familiar, beca, renta de propiedades, entre otros. Es necesario destacar que durante los últimos quince años se ha aumentado significativa y permanentemente el salario de las y los trabajadores, repercutiendo estos incrementos en las mejoras de su calidad y condiciones de vida, a diferencia de las últimas décadas del siglo XX en las que los trabajadores no percibían mayores incrementos en sus salarios, provocando una depresión en sus economías.

---

59 Correspondiente al ingreso nominal.

**Gráfico 8. Ingreso total promedio por hogar, 2dos semestres 1998-2013**



Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en Power Point].

### *Coefficiente de Gini<sup>60</sup>*

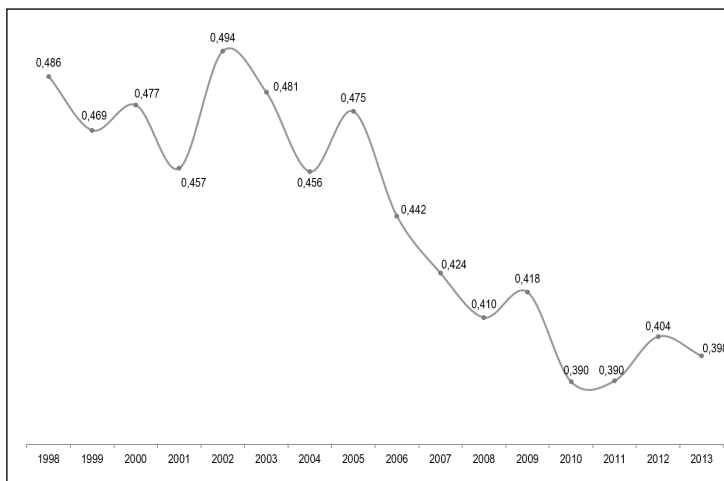
“La reducción de la pobreza, desde la perspectiva económica, es el resultado principalmente de un incremento en el ingreso de los hogares, complementada por las mejoras distributivas registradas en los últimos años. Con la reducción del Coeficiente de Gini se confirma la mejora en la distribución de los ingresos de los hogares venezolanos”.<sup>61</sup> Para el año 2009, la desigualdad en la distribución del ingreso alcanzó un Gini de 0,390 siendo el más bajo de América Latina y del período del Gobierno Bolivariano.

60 Este coeficiente mide la desigualdad de la distribución del ingreso de los hogares, la proximidad a cero nos habla de una distribución igualitaria.

61 Gobierno Bolivariano de Venezuela. *Cumpliendo la Metas del Milenio*. INE, 2010, 26.

En el año 1998, el coeficiente de Gini se ubicó en 0,486, con un decrecimiento en el año 2013 a 0,398, reflejando una mejora en la relación de igualdad en la distribución de los ingresos de la población. El valor más alto se ubica en el año 2002:<sup>62</sup> 0,494, como se observa en el Gráfico 9. Venezuela se ubica entre los países con menos desigualdad en la distribución de los ingresos en la región.

**Gráfico 9. Coeficiente de Gini, 1998-2013**



Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en Power Point].

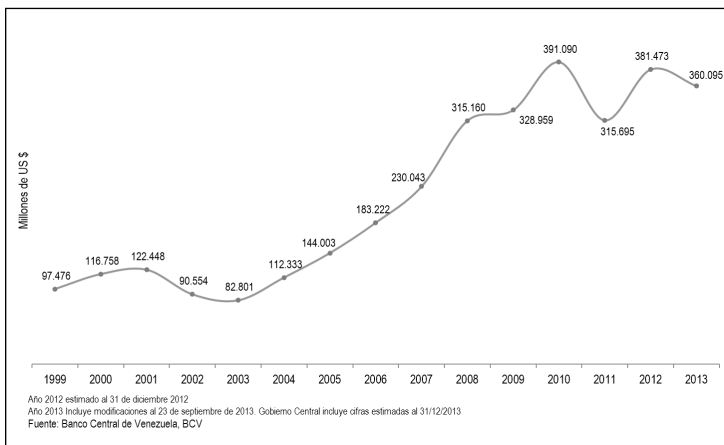
62 Este año se encuentra marcado por las consecuencias de los eventos políticos como el Golpe de Estado (abril 2002) y el sabotaje petrolero (diciembre 2002), que afectaron negativamente los avances en la disminución de la pobreza.



## Producto Bruto Interno

Durante el período de 1999 al 2013, el Producto Bruto Interno (PBI) se elevó de 97.476 a 360.095 millones de dólares, lo que representa un crecimiento económico de 269,42%.<sup>63</sup> El Gráfico 10 muestra las variaciones anuales del PBI. Se observa como comenzaba a incrementarse año a año y en el año 2002 cae a 90.554 millones de dólares, alcanzando su cifra más baja en el año 2003 con 82.801 millones de dólares, a partir de ese año se mantuvo un aumento sistemático, alcanzando su cifra más alta en el año 2010 con 391.090 millones de dólares.

Gráfico 10. Producto Bruto Interno a precios constantes, 1999-2013



Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en Power Point].

63 Sostenido, fundamentalmente, por el alza de los precios del petróleo, con las fluctuaciones que ello implica para el mantenimiento de dicho crecimiento.

## Indicadores en Educación

En la Constitución venezolana de 1999, se establece que, “La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria”,<sup>64</sup> en este sentido, “Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones (...) La educación es obligatoria en todos sus niveles desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario. A tal fin, el Estado realizará una inversión prioritaria (...) creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados, para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el Sistema Educativo”.<sup>65</sup> En este sentido se establece en la Ley Orgánica de Educación que “El Estado garantiza una inversión prioritaria de crecimiento progresivo anual para la educación”.<sup>66</sup> Ello se refleja claramente en el Gráfico 11 donde se muestra al aumento sostenido de 1999 a 2013 de la inversión pública en educación.

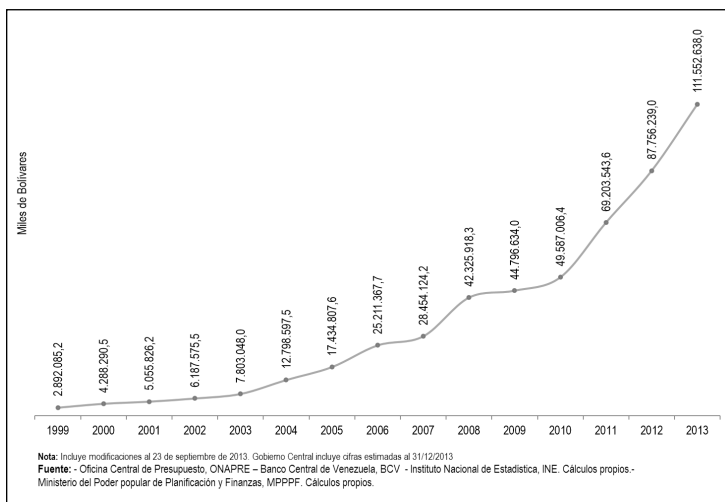
---

64 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional, 1999. Artículo 102.

65 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional, 1999. Artículo 103.

66 Ley Orgánica de Educación, Asamblea Nacional, 2009, artículo 50.

Gráfico 11. Inversión Pública en Educación, 1999-2013

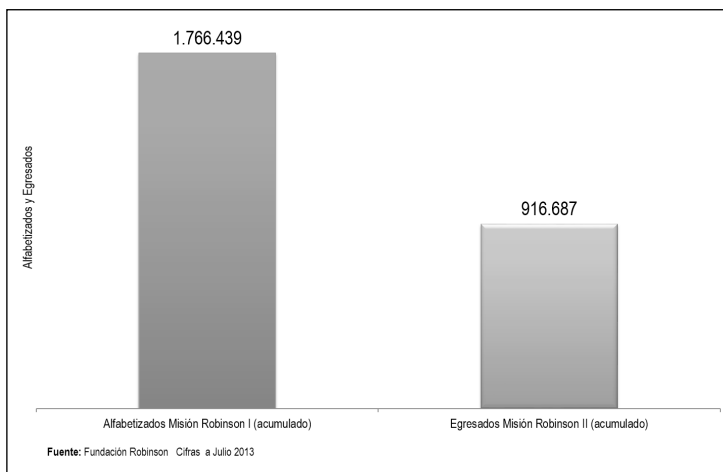


Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en Power Point].

En la lucha por superar el analfabetismo, presta especial importancia como política de alfabetización la “Misión Robinson” iniciada en el año 2003.<sup>67</sup> Para el año 2013 la Misión Robinson I registra un total de 1.766.439 personas alfabetizadas mientras que 916.687 personas lograron alcanzar el sexto grado con la Misión Robinson II, tal y como lo describe el Gráfico 12.

67 En el 2005 la Unesco declara a Venezuela como territorio libre de analfabetismo.

**Gráfico 12. Misión Robinson I y II, 2013**

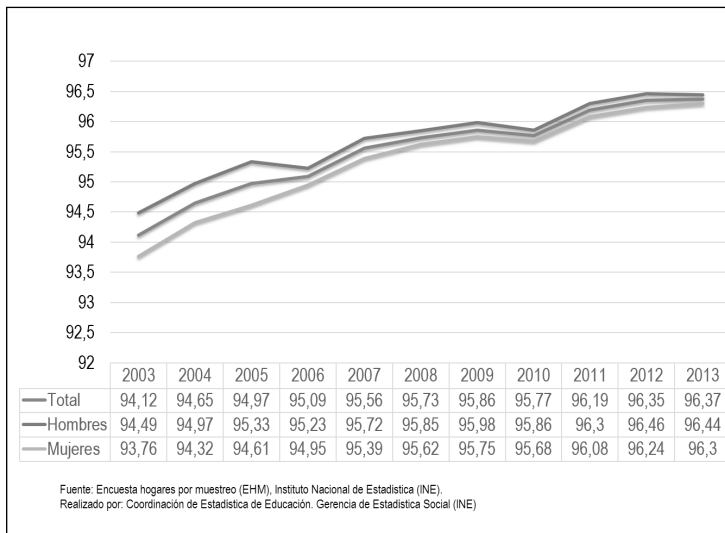


Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en PowerPoint].

En el Gráfico 13 se observa la evolución del alfabetismo en personas de 10 años o más, en los últimos diez años se registra una tendencia favorable con un aumento en la tasa total de un 2,25%, ello indica que “Misión Robinson I”, ha permitido a la población que no tuvo acceso a la educación, aprender a leer y escribir, se destaca una ligera diferencia entre el alfabetismo entre hombres y mujeres, a favor del grupo masculino, sin embargo, a medida que transcurren los años en la serie la misma se va reduciendo.<sup>68</sup> Se observa que para el año 2003 el 94,12% de los encuestados están alfabetizados, esta tendencia va en aumento progresivo los años siguientes alcanzando el 96,37% de alfabetizados para el año 2013.

68 Instituto Nacional de Estadística (2014) *Boletín de Indicadores Educativos derivados de la encuesta de hogares por muestreo*, nº 1.

**Gráfico 13. Tasa de alfabetismo para población de 10 años y más por sexo 2003-2013**



Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (2014) Boletín de Indicadores Educativos derivados de la encuesta de hogares por muestreo, N° 1.

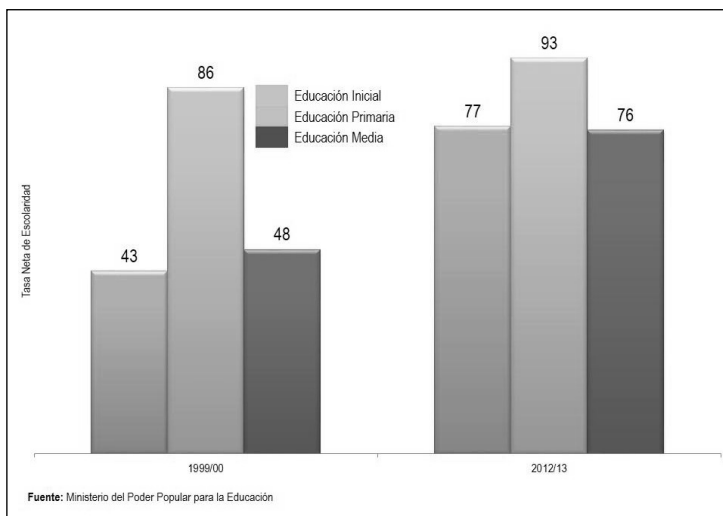
## **Escolaridad**

En el Gráfico 14 vemos que la tasa neta de escolaridad de la educación primaria se elevó del 86% entre el período 1999-2000 al 93% en el período 2012-2013. Para los mismos períodos la educación media se elevó del 48% al 76% y la educación inicial aumentó del 43% al 77%. Ello sugiere que entre 2000 y 2013 fue aumentando progresivamente la asistencia a las instituciones educativas. Las políticas educativas<sup>69</sup> y el

69 Misiones: Robinson I (alfabetización), Robinson II (primaria), Ribas (secundaria).

fortalecimiento de la educación tradicional<sup>70</sup> permitieron un avance positivo en la materia.

**Gráfico 14. Indicadores educativos, 1999-2000 y 2012-2013**



Tomado de: Instituto Nacional de Estadística (Mayo, 2014) Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa. [Diapositivas en Power Point].

70 Incorporación de las Escuelas, Liceos Bolivarianos, Escuelas Técnicas Robinsonianas de turno completo con alimentación y actividades recreativas, así como la creación de los Simoncitos como centros de educación inicial de turno completo que brindan atención integral a los niños y niñas de 0 a 6 años.

# Bibliografía

- Arguinzones, F. (2011). "Políticas para la Educación Superior en Venezuela. Estudio comparado: 1989-1998/1999-2008". Tesis de Maestría para optar al título de Magíster Scientiarum en Educación Superior. Caracas: Universidad Central de Venezuela, inédito.
- Battaglini, O. (2001). *La democracia en Venezuela: una historia de potencialidades no realizadas. Ensayos*. Caracas, FACES-UCV.
- Bautista, D. (2009). *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas, Publicaciones UCAB.
- Biardeu, J. (2009). "Del árbol de las tres raíces al 'socialismo bolivariano del siglo XXI' ¿una nueva narrativa ideológica de emancipación?" En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 15, nº 1, 57-113. Caracas, UCV.
- Bonilla, L. (2004). *La Reforma venezolana en 5 momentos convergentes*. (Libro digital) Caracas, Gato Negro.
- Camejo, Y. (1998). "La trayectoria sociopolítica de la democracia en Venezuela". En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 4, nº 2-3, 213-257. Caracas, UCV.
- Castellano, M. E. (1998). "La política de privatización de la Educación Superior". En *Tribuna del Investigador*, Vol. 5, nº 1, 38-49. Caracas, APIU.
- Castellano, M. E. (Coord.) (1998). *Aportes para la Educación Superior Comparada: Venezuela-Cuba*. Caracas, Facultad de Humanidades y Educación, UCV.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas: Asamblea Nacional, 1999.
- Contreras, M. A. (2006). "Cultura política y política cultural en Venezuela. Un debate sobre las reconfiguraciones de la ciudadanía y la democracia en un espacio tiempo transformativo". En Cadenas, J. (Comp.) *Debate sobre la democracia en América Latina*. Caracas, UCV/CEA.
- CORDIPLAN (1990). *VIII Plan. El Gran Viraje. Lineamientos del VIII Plan de la Nación*. Caracas, Autor.
- Ellner, S. (2009). "La política exterior del gobierno de Chávez: la retórica Chavista y los asuntos sustanciales". En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 15, nº 1, 115-132. Caracas, UCV.
- Giordani, J. (2009). *La transición venezolana al socialismo*. Caracas, Vadell Hermanos.
- Gobierno Bolivariano de Venezuela/Gabinete Social (2004). *Cumpliendo la Metas del Milenio*. ONU.
- Gobierno Bolivariano de Venezuela (2010). *Cumpliendo la Metas del Milenio*.
- Graffe, G. (2005). *Políticas Públicas Educativas frente a la crisis. Reforma del Estado y Modernización de la Educación Venezolana 1979-2002*. Caracas, Vicerrectorado Académico y de la Secretaría-UCV.
- Hernández, E. (2008). *Transición en Democracia (Venezuela 1935-1999)*. Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas-UCV.
- Informe sobre Desarrollo Humano (2014). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Instituto Nacional de Estadística (2014). "Venezuela: Entorno Social y Económico. Mercado Interno y dinamismo de la economía nacional. Política Social activa". [Diapositivas en Power Point].
- (2014). *Boletín de Indicadores Educativos derivados de la encuesta de hogares por muestreo*, nº 1.
- (2014). *La Transición Demográfica en la República Bolivariana de Venezuela. 2000-2050*.
- (2013). *Reporte Social 2000-2012*, nº 8.
- (2011). *Síntesis estadística de pobreza e indicadores de desigualdad. 1er semestre 1997- 1er semestre 2011*.



- Kornblith, M. (1997). *Venezuela en los noventa. La crisis de la democracia*. Caracas, IESA.
- Ley Orgánica de Educación. Asamblea Nacional, 2009.
- Líneas Generales del Plan Nacional de desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Caracas, 2001.
- Méndez, A. (2006). *Democracia y Discurso Político. Caldera, Pérez y Chávez*. Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana.
- Mészáros, I. (2008). *La educación más allá del capital*. Buenos Aires, Siglo XXI /CLACSO.
- Moreno, A. (2000). "La familia popular venezolana y sus implicaciones culturales". En *Heterotopía*, nº 2, 9-25. Caracas.
- Romero, J. (2005). "Venezuela: de la coyuntura de quiebre constitucional a la consolidación del gobierno de Chávez (2002-2004)". En *Politeia*, nº 34-35, 35-65. Caracas, Instituto de Estudios Políticos-UCV.
- Saavedra, K. (2009). "Aciertos y desaciertos en la política exterior venezolana 1998-2008". En *Politeia*, Vol. 32, nº 42. Caracas, Universidad Central de Venezuela. Disponible en línea: <[http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?Script=sci\\_arttext&pid=S0303-97572009000100001&lng=es&nrm=iso&lng=es](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0303-97572009000100001&lng=es&nrm=iso&lng=es)> Consultado en octubre de 2010.
- Salamanca, L. (1997). *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*. Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas-UCV/ Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales.



**Segunda parte.**  
**Políticas públicas y Educación Superior**  
**en Venezuela**

---



# La Educación Superior en el contexto socio-político venezolano

*Karen Silva Aristeguieta*

En la primera década del siglo XXI, en Venezuela se llevaron a cabo un conjunto de acciones expresadas en programas, proyectos y políticas de Estado orientadas a la transformación de la universidad, a través de una serie de debates cuyo fin era atacar la exclusión social y superar el desequilibrio territorial.

El debate ha girado en torno a la delimitación de un nuevo modelo universitario de mayor interrelación a las necesidades de la sociedad venezolana que permita: (a) Abonar a la pertinencia social de los programas y currículos, (b) Mejorar la equidad en el acceso y garantizar la justicia social y (c) Promover y fortalecer la cooperación regional, nacional e internacional y la profundización de la democracia participativa.

En el año 2001, el Estado venezolano declara la necesidad de iniciar el proceso de transformación de las universidades de todo el subsistema de Educación Superior, a los fines de su adecuación a las realidades de regionales del país, en consonancia con el Plan de desarrollo Económico y Social de la nación.

En resolución del Consejo Nacional de Universidades,<sup>1</sup> se establece como premisa que la Educación Superior es parte del sistema educativo y que, por consiguiente, su proceso de transformación debe considerar los impactos estructurales que puedan producirse y buscar la integración de todos en un gran sistema. Se destaca la necesidad de promover, para las instituciones de Educación Superior, la impostergable actualización en sus ámbitos académicos, administrativos, tecnológicos, de investigación, de extensión y de gerencia, para redefinir su visión, su misión y su alcance dentro del contexto nacional e internacional.

La Revolución Bolivariana demandaba la creación de nuevas instituciones universitarias, el fortalecimiento de las existentes y la transformación del subsistema de educación universitaria acorde a los objetivos del Proyecto Nacional Simón Bolívar. En función de ello se inicia la creación de nuevas universidades en todo el país.

En el año 2003, el Gobierno Bolivariano mediante decreto presidencial 2.601, crea el *Plan Extraordinario Mariscal Antonio José de Sucre* conocido como “Misión Sucre”. El cual está destinado a democratizar el acceso a la educación universitaria. Los Ámbitos Locales de Educación Alternativa Universitaria (aldeas) se articulan en su contexto geohistórico a la organización del Poder Popular, la profundización de la democracia participativa y el fortalecimiento y promoción del desarrollo local, regional y nacional.

Las acciones del Estado venezolano en materia de educación universitaria, en el período 2000-2010, se concretan en el nacimiento de la misión Alma Mater, en el año 2009, cuyo objetivo general es crear “un nuevo tejido institucional

---

1 Consejo Nacional de Universidades. “Propuestas para la transformación universitaria. Resolución nº 392, 01 de junio de 2001”. En: Consejo Nacional de Universidades-Secretariado Permanente. *Transformación de la Universidad Venezolana*. Caracas, Autor, 2001.

de la Educación Superior venezolana”, planteando mejorar la calidad y equidad de la educación universitaria a través de un sistema de evaluación y acreditación institucional, un sistema de asignación, seguimiento y control presupuestario, un sistema de carrera académica y del fortalecimiento institucional. Este proyecto también propone cambios en el sistema tradicional de acceso a las universidades.<sup>2</sup>

En el marco de los objetivos de la Misión Alma Mater, en el año 2009, el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, inicia el tránsito de los veintinueve institutos y colegios universitarios públicos a universidades experimentales y politécnicas territoriales.<sup>3</sup>

Las nuevas universidades implementan Programas Nacionales de Formación (PNF), los cuales confieren en dos años la titulación de Técnico Superior Universitario y en cuatro la de licenciado. Para abonar a la pertinencia de la educación universitaria los programas y currículos de los PNF responden a las necesidades de las comunidades, del desarrollo tecnológico y científico de la nación y la producción bienes y servicios.

Por su parte, la concepción de las Universidades Territoriales gira en torno a la necesaria mayor interrelación de estas instituciones con las necesidades de la sociedad venezolana, en ese sentido, son instituciones articuladas a la vocación productiva y a las necesidades sociales de espacios territoriales determinados (comunidades, municipios, regiones).

---

2 Para ampliar esto véase: Ministerio del Poder popular para la Educación Universitaria. *Misión Alma Mater. Educación Universitaria Bolivariana y Socialista*. Caracas, Autor, 2009.

3 Para ampliar esto véase: Ministerio de Educación Superior. Consejo Nacional de Universidades. Oficina de Planificación del Sector Universitario “Proyecto “Alma Mater” para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Universitaria en Venezuela”. *Desempeño Estudiantil y Equidad en la Universidad Venezolana, Apoyo Académico al Desempeño Estudiantil*, (PRODES), Caracas: Editorial Cuadernos OPSU, 2002.

De lo anterior es claro que para la Revolución Bolivariana la responsabilidad de la nueva institución universitaria se inscribe en (1) La garantía de la democratización y libre acceso, (2) La vitalidad de la corresponsabilidad en los asuntos públicos, en el desarrollo e implementación de proyectos estratégicos para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación, (3) La integración con espacios concretos de organización del poder popular.

En esas tareas la nueva universidad tiene una función máxima en el campo social, desde el análisis crítico de la conflictividad, de los problemas de la pobreza, desde los procesos de educación e investigación popular y cuyos aportes desde la razón crítica son el soporte tanto de la acción transformadora como del pensamiento filosófico político de la clase explotada.



# Estadísticas generales en Educación Superior<sup>4</sup>

*Francis Arguinzones Lugo*

La inclusión de todos y todas en la Educación Superior constituyó, desde los primeros años, una línea política claramente expresada, así como la conciencia de la necesidad impulsar transformaciones profundas en los procesos de formación de profesionales. Se puede decir que desde ese el primer período presidencial se abrieron los canales de participación e inclusión sin discriminación, que había sido hasta la década del '90 el aspecto más evidente, al menos en lo referido a la selección y admisión en las universidades, no así en los institutos y colegios universitarios, donde: “la selección de aspirantes para su ingreso a institutos universitarios de tecnología y colegios universitarios oficiales, a diferencia de lo que ocurre con las universidades, no discrimina a los aspirantes ni por su nivel socioeconómico ni por su proveniencia de colegios oficiales o privados”.<sup>5</sup>

- 
- 4 Este apartado obedece en su totalidad al apartado 2 del Capítulo IV en el Trabajo de Grado *Políticas Públicas para la Educación Superior en Venezuela. Estudio Comparado: 1989-1998/1999-2008*. Presentado por la profesora Francis Arguinzones Lugo para optar al título de Magister en Educación Superior.
- 5 Fuenmayor, Luis. “La admisión estudiantil a institutos y colegios universitarios oficiales de Venezuela”. *Revista Pedagogía*, Vol. XXIII, n° 68, Caracas: Escuela de Educación-UCV, 2002, 387-410.

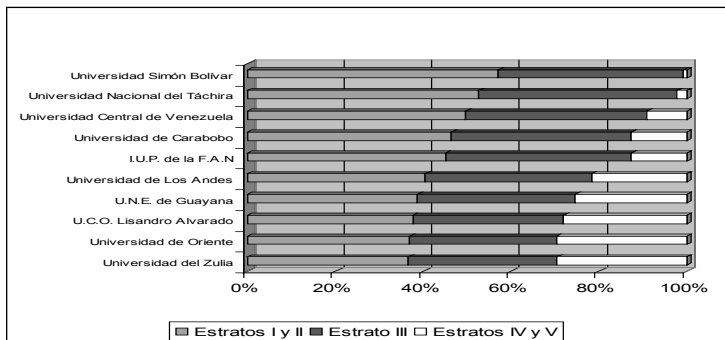
El fenómeno de la exclusión, “como racionalidad, se impuso en las formas de selección de estudiantes para las universidades públicas, al punto de que en casi todas ellas la mayoría de los admitidos eran provenientes de la educación media privada y de los sectores poblacionales con mayor poder adquisitivo” (Acuña, 2009).

En este sentido, vale presentar el Gráfico 1, a través del cual se puede observar la clasificación por estrato socioeconómico y la distribución de los estudiantes de nuevo ingreso en las universidades. Es evidente la exclusión de estudiantes provenientes de los estratos IV y V en cinco universidades<sup>6</sup> del país. Igualmente, se observa que en “las principales universidades públicas de la época entre el 99% y el 70% de los estudiantes de nuevo ingreso provenían de los estratos I, II y III, correspondientes al 20% de la población total venezolana, mientras que admitían entre 1% y 30% de estudiantes provenientes de los estratos IV y V, correspondientes al 80% de la población” (Acuña, 2009).

---

6 Universidad Simón Bolívar, Universidad Nacional del Táchira, Universidad Central de Venezuela, Universidad de Carabobo y el I.U.P. de la Fuerza Armada Nacional.

**Gráfico 1. Distribución de los estudiantes de nuevo ingreso por estrato socioeconómico 1997-2000**



Tomado de: Acuña, Luis "La Revolución Bolivariana en la Educación Universitaria 10 años de logros", Caracas: Oficina de Estadísticas y Análisis Prospectivo-MPPES, [Presentación] Mayo 2009.

Uno de los primeros asuntos de los que se preocupó y se ocupó el gobierno bolivariano fue precisamente la exclusión social que sufría la mayor parte del pueblo venezolano y, en el caso de la educación, las acciones iniciales se dirigieron a la creación de las escuelas bolivarianas de ciclo completo lo que fue acompañado de un conjunto de estrategias que favorecieron el crecimiento matricular. En el caso del nivel superior, el gobierno comprendiendo "la importancia estratégica de la Educación Superior para la transformación social, política, económica y cultural de la nación crea el Despacho del Viceministro de Educación Superior en diciembre de 1999, y el Ministerio de Educación Superior el 8 de enero del año 2002, según Decreto Presidencial 1.634" (Castellano, 2010).

Con la creación de este Ministerio, la Educación Superior empieza a ser atendida de forma integral y autónoma, aunque ya desde el año 2000 el Viceministerio de Educación Superior, adscrito Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, había diseñado y sometido al debate de

las comunidades de las instituciones de ese nivel educativo, un conjunto de seis políticas con sus estrategias que orientarían el desarrollo del nivel hasta el 2006. Estas políticas se fundamentaban en los principios de la Constitución aprobada en 1999 y en las Líneas para el Desarrollo Económico y Social de la Nación 2000-2006. Los criterios orientadores de estas políticas, fueron: (a) Carácter público de la educación, (b) Calidad e innovación, (c) Ejercicio del pensamiento crítico, (d) Equidad, (e) Pertinencia social, (f) Formación Integral, (g) Fortalecimiento de lo académico, (h) Autonomía, (i) Articulación vertical y horizontal y (j) Cooperación internacional.

La primera política se orientó al logro de la articulación entre las diversas instituciones a fin de conformar un subsistema que permitiera la transferencia de estudiantes entre instituciones y niveles; la segunda estuvo dirigida a elevar la calidad académica de las instituciones y mejorar su eficiencia institucional; la tercera a mejorar la equidad en el acceso y en el desempeño de los estudiantes; la cuarta estuvo referida al logro de una mayor pertinencia de las instituciones de Educación Superior en los distintos ámbitos territoriales; la quinta, pretendía lograr una mayor interrelación de las instituciones con las comunidades del entorno y, la sexta, a promover y fortalecer la cooperación nacional e internacional entre las instituciones de Educación Superior.<sup>7</sup> Estas políticas se acompañaron de estrategias y proyectos, cuya ejecución (de estos últimos) cooperó con los logros alcanzados, siendo, lógicamente, desiguales los avances.

En el año 2008, el Ministerio de Educación Superior publicó el documento *Misión, Visión y Principios Orientadores del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior*,

---

7 Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. *Políticas y estrategias para el desarrollo de la Educación Superior en Venezuela 2000-2006*. Caracas: Autor, 2001.

en el cual se incluyen los *Principios Orientadores* del nivel. Estos principios se enlazan con los planteados en el año 2001 como orientadores de las políticas, los enriquecen y contextualizan. Ellos son: (1) La educación y el conocimiento como bienes públicos al servicio de todos y todas; (2) Inclusión y justicia social; (3) Diversidad e interculturalidad; (4) Cooperación solidaria; (5) Democracia participativa y protagónica; (6) Calidad; (7) Pertinencia; (8) Formación integral; (9) Ejercicio del pensamiento crítico; (10) Educación a lo largo de toda la vida; (11) Autonomía responsable; (12) Equidad territorial; (13) Cooperación internacional.<sup>8</sup>

En los documentos citados se observa una línea de continuidad, coherencia y direccionalidad política en relación con las transformaciones que desde el ente rector han de impulsarse en las distintas instituciones de Educación Superior y en su conjunto. Cabe destacar que con la creación del Ministerio de Educación Superior (actual Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria) se logra reflejar con más claridad la dinámica de las instituciones que componen este subsistema y se observa con mayor nitidez la distribución de los recursos asignados para cada componente, lo que resulta en un mayor control y direccionamiento, sin que ello implique la violación de la autonomía universitaria.

Una de las primeras acciones emprendidas en función de la modificación de la Constitución y el nuevo curso oficial fue el diseño y ejecución del proyecto “Alma Mater para el mejoramiento de la calidad de la educación universitaria venezolana” desarrollado por la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU)-Consejo Nacional de Universidades (CNU) en el año 2001. Dos fueron

---

8 Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. *Documento sobre Misión, Visión, Políticas y Objetivos*. Caracas: Autor, 2007.

los objetivos fundamentales de este proyecto. El primero orientado a “Elevar la calidad del sistema de Educación Superior” y el segundo orientado a “Mejorar la equidad en el acceso y optimizar el desempeño de los estudiantes de educación universitaria” a través de una serie de componentes orientadores.<sup>9</sup> Así mismo, es necesario destacar que de este proyecto se derivan una serie de programas, entre los que se mencionan (a) Programa Nacional de becas OPSU<sup>10</sup> y (b) Sistema de Evaluación y Acreditación, con el propósito de “estimular en las universidades venezolanas la búsqueda de la excelencia, reconocerla y certificarla en sus diferentes carreras y programas”.<sup>11</sup>

Al principio de corresponsabilidad que debe existir entre el Estado, las universidades y la sociedad, se incorpora ahora el desarrollo local de las comunidades como espacio prioritario de articulación de conocimientos populares y académicos. La implementación de la *Ley del Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior*<sup>12</sup> obligatorio en todas las universidades constituyó un primer intento por disminuir la brecha entre la dinámica universitaria y las problemáticas sociales. Luego, con la creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela se va consolidando el modelo educativo de pertinencia social que aspira la democracia participativa y protagónica. El diseño y

---

9 Consejo Nacional de Universidades-Oficina de Planificación del Sector Universitario. “Proyecto “Alma Mater” para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación universitaria en Venezuela”. *Cuadernos OPSU*, nº 1, Octubre 2001, Caracas: Autor, 2001, 13.

10 79 Muros, Xiomara. “La Transformación Universitaria desde el discurso oficial y el discurso de las autoridades universitarias”. En: *La Universidad se Reforma II*. Caracas: UCV/ORUS/IESALC-Unesco/ UPEL/MES. 2004, p. 50.

11 Graffe, Gilberto. *Políticas públicas en la Educación Superior venezolana 1989-2004. Controversias sobre políticas de cantidad y calidad* (Inédito) Trabajo de grado para optar al Título de Magister Scientiarum en Educación Superior, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2006, p. 286.

12 Asamblea Nacional. *Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Nº 38.272 (Extraordinario) Agosto 30, 2005.

ejecución de proyectos socio-comunitarios a partir del trabajo conjunto de estudiantes, profesores y habitantes de las comunidades es uno de los aspectos que caracterizan este proyecto educativo.

Así mismo se destacan, entre los logros, el diseño e implementación de Políticas explícitas (2000-2006), el rescate del carácter público de la educación universitaria, la creación de nuevas instituciones oficiales de Educación Superior, la creación de las Misiones Educativas: Sucre y Alma Mater (Municipalización y Universalización de la Educación Universitaria), el crecimiento matricular, las propuestas y acciones innovadoras contribuyentes a la transformación de los procesos de formación, la creación de Universidades Politécnicas y Territoriales (Alma Mater) y los Programas Nacionales de Formación (PNF).

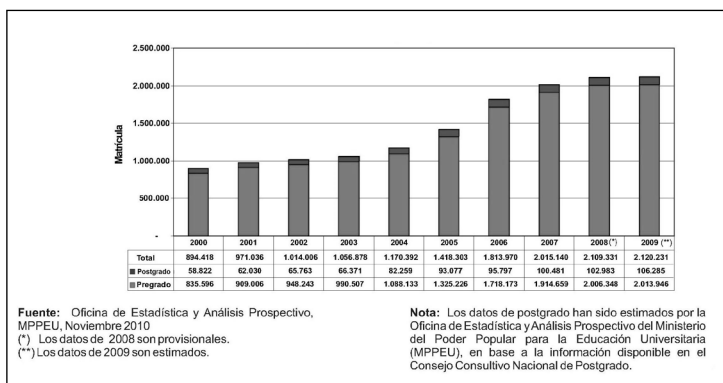
Se evidencia el esfuerzo por transformar profundamente el sistema universitario no solo en términos cuantitativos de incorporación de nuevos estudiantes, sino también en la atención integral que deben recibir, la dotación de las instituciones y la ampliación de las opciones de estudios.

Son innegables los esfuerzos que desde el gobierno central se desarrollaron para darle un nuevo matiz a la Educación Superior resaltando su importancia para el logro de los objetivos propuestos en los Planes de la Nación como direccionamiento estratégico, a través de la articulación de las políticas públicas.

Entre los logros más resaltantes del período de Chávez se puede mencionar precisamente el de la inclusión sin discriminación, no solo para el nivel de pregrado, sino también para el de posgrado, tomando en cuenta la serie de cursos gratuitos que se han creado para las especializaciones, maestrías y doctorados, nacionales e internacionales, sobre todo con el convenio Cuba-Venezuela y la asignación de becas de

FUNDAYACUCHO.<sup>13</sup> El incremento de la matrícula se puede observar a través del Gráfico 2 donde se evidencia cómo se superó la cifra de 895.596 a 2.006.348 estudiantes para el pregrado, y de 58.822 a 102.983 en el posgrado, para un total de 2.109.331 durante el período comprendido entre el 2000 y el 2008. Cifras alentadoras en el contexto de las luchas contra la privatización y la exclusión educativa que afectaba principalmente a los sectores populares.

**Gráfico 2. Matrícula total de Educación Universitaria en Venezuela (Pregrado-Posgrado) 2000-2009**



Tomado de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (2010) *Logros de la Revolución. Socialista Bolivariana en educación universitaria 1999-2010*. [Presentación]Caracas, Autor, 2010.

Así mismo se destacan los logros en la relación de inclusión entre las instituciones oficiales y las privadas. Como se observó en el apartado anterior, para el año 1997, el incremento de la matrícula en los Institutos Tecnológicos y Colegios Universitarios del sector privado alcanzó niveles

13 Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, entidad oficial que se encarga del otorgamiento de becas a estudiantes universitarios.



que duplicaban los del sector público.<sup>14</sup> En el lapso comprendido entre los años 2000 y 2008 se observa el incremento que alcanzó la educación oficial sobre la educación privada, Cuadro 1 y Gráfico 3.

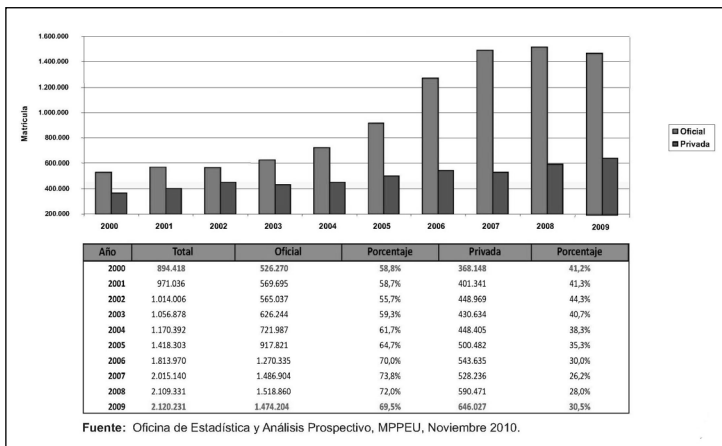
**Cuadro 1. Incremento de la Educación Oficial 2000-2008**

Año	Total	Oficial	%	Privada	%
2000	894.418	526.270	58,8%	368.148	41,2%
2001	971.036	569.695	58,7%	401.341	41,3%
2002	1.014.006	565.037	55,7%	448.969	44,3%
2003	1.056.878	626.244	59,3%	430.634	40,7%
2004	1.170.392	721.987	61,7%	448.405	38,3%
2005	1.418.303	917.821	64,7%	500.482	35,3%
2006	1.813.970	1.270.335	70,0%	543.635	30,0%
2007	2.015.140	1.486.904	73,8%	528.236	26,2%
2008*	2.109.331	1.518.860	72,0%	590.471	28,0%

Fuente: Castellano, María Egilda (2010). Realidades y Retos de la Educación Universitaria en el Marco de la Revolución Bolivariana. Caracas, UBV.

14 Fuenmayor, Luis. "La admisión estudiantil a institutos y colegios universitarios oficiales de Venezuela". *Revista Pedagogía*, 2002, Vol. XXIII, N° 68, Caracas: Escuela de Educación-UCV, p. 409.

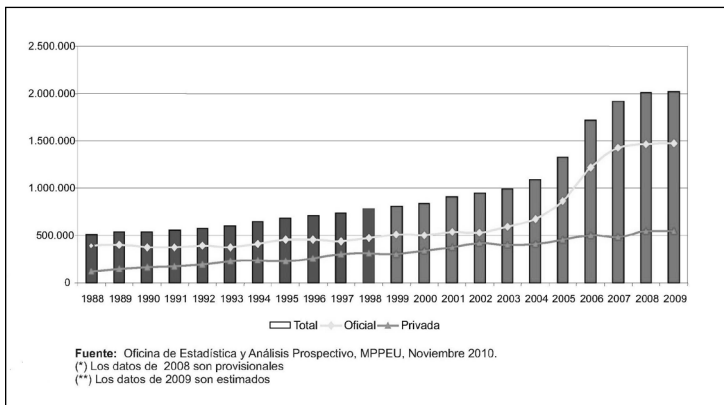
**Gráfico 3. Matrícula total de Educación Universitaria por Dependencia 2000-2009**



Tomado de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria. *Logros de la Revolución. Socialista Bolivariana en educación universitaria 1999-2010*. [Presentación]Caracas, Autor, 2010.

En cuanto a la matrícula del pregrado en instituciones oficiales, se puede observar en el Gráfico 4 el incremento sustancial que se produjo durante la transición del sistema democrático participativo y protagónico.

**Gráfico 4. Matrícula de Pregrado de Instituciones de Educación Universitaria 1988-2009**

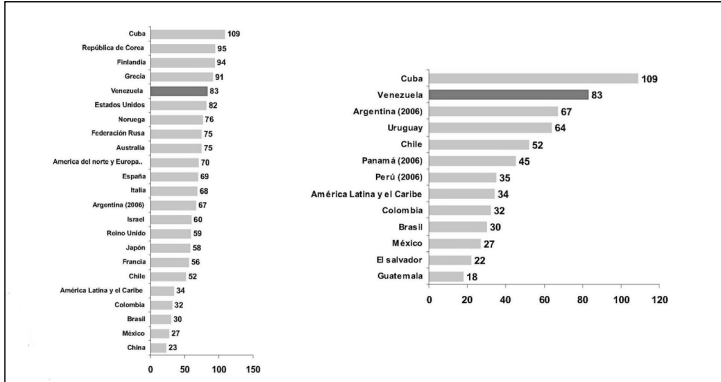


Tomado de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria. *Logros de la Revolución Socialista Bolivariana en educación universitaria 1999-2010*. [Presentación]Caracas: Autor, 2010.

Para la década del '90 se incorporaron al sistema educativo universitario oficial ochenta y nueve mil treinta y dos (89.032) estudiantes, mientras que la década de la transición y consolidación de la democracia participativa y protagónica se incorporaron novecientos ochenta y seis mil cuatrocientos dos (986.402) estudiantes, lo que incrementa a un millón cuatrocientos sesenta y un mil cuatrocientos cincuenta y ocho (1.461.458) la matrícula estudiantil al cierre del 2008. Sin duda que uno de los grandes logros del gobierno actual, en materia de inclusión social, es la incorporación de más de un millón de personas a la Educación Superior.

Venezuela llegó a ocupar el segundo lugar entre países de América Latina y el Caribe y el quinto en el mundo con la mayor tasa bruta de matrícula estudiantil universitaria, como bien se describe en el siguiente gráfico:

**Gráfico 5. Expansión de la matrícula en Educación Universitaria 2010**



Fuente: Instituto de Estadísticas de la Unesco, 2010.

Tomado de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria. *Logros de la Revolución Socialista Bolivariana en educación universitaria 1999-2010*. [Presentación]Caracas, Autor, 2010.

No se debe olvidar que una de las políticas diseñadas en el año 2000 por el Viceministerio de Educación Superior estaba referida a la equidad en el ingreso y en el desempeño estudiantil. Es decir, la preocupación no solo se centraba en la inclusión sino también en la prosecución, mediante la atención al desempeño estudiantil, así como al mejoramiento de la calidad. Una vez creado el Ministerio de Educación Superior se diseñaron algunos proyectos dirigidos a elevar la calidad de la formación de los estudiantes y de los profesores, entre ellos: (1) Apoyo Académico al Desempeño Estudiantil; (2) Creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de las Universidades Nacionales; (3) Carrera Académica para las Universidades Nacionales; (4) Modernización y Transformación de los Institutos y Colegios Universitarios; (5) Redes Académicas Regionales de Educación Superior.

Todos estos proyectos estaban dirigidos a apuntalar la inclusión para que fuese acompañada de calidad y pertinencia. A partir del año 2005 estos proyectos no continuaron

ejecutándose, lo que induce a formular algunas hipótesis en relación a que la inclusión no ha sido sistemáticamente acompañada para garantía de la calidad y la pertinencia requeridas, y que el desempeño estudiantil sigue siendo un problema no resuelto o no atendido con la fuerza inicial. Sin embargo, habría que hacer algunos estudios para corroborar estos supuestos, y por ahora solo queda señalar las implicaciones individuales y colectivas que tiene el hecho de que millones de venezolanos y venezolanas hayan logrado ingresar al nivel superior de la educación, abriéndose a la posibilidad de formarse en alguna de las profesiones que se ofrecen en las diversas universidades y continuar su proceso de aprendizaje, haciendo del conocimiento un valor de vida que para muchos tiene un sentido y significado más allá de la formación para el mercado laboral.

La incorporación de los miles de bachilleres al sistema educativo superior también tuvo relación con la creación de nuevas universidades. El Cuadro 2 refleja el conjunto de universidades creadas durante el período 1999-2008 y registradas en las Memorias y Cuentas. En este punto se debe reconocer también los grandes avances logrados mediante la estrategia de *municipalización*, puesta en práctica por la Misión Sucre, mediante la cual la Educación Superior llega a los lugares más apartados del territorio nacional.

A partir del año 2007, la política se dirige a la *universalización* de la Educación Superior como fase superadora de la democratización y la diversificación. Es necesario destacar que, a partir del establecimiento de los criterios orientadores para el diseño de las políticas públicas (2000-2006), la concepción sobre la inclusión cambia y se toman en cuenta aspectos relacionados con la realidad sociocultural, regional y económica de la población estudiantil, ello conlleva a la creación de universidades en todo el territorio nacional con el fin de desconcentrar y

generar nuevas alternativas de estudios a los pobladores de las distintas regiones venezolanas.

**Cuadro 2. Universidades creadas en el marco de la Democracia Participativa y Protagónica**

<b>Año de creación</b>	<b>Universidad</b>
1999	Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada (UNEFA)
2000	Universidad Nacional Experimental Sur del Lago "Jesús María Semprún" (UNESUR)
2001	Instituto Universitario de Tecnología del Estado Bolívar (IUTEB) Instituto Universitario de Tecnología del Estado Barinas (IUTEBA) Instituto Universitario de Tecnología del Estado Apure (IUTAP)
2002	Instituto Universitario de Tecnología La Fría (IUTLF)
2003	Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV)
2006	Universidad Iberoamericana del Deporte (UID)
	Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM)
2008	Instituto Latinoamericano de Agroecología Paulo Freire (IALA) Universidad Nacional Experimental de Las Artes (UNEARTE) Universidad Bolivariana de Trabajadores "Jesús Rivero" (UBTJR) Escuela de Formación de Oficiales Técnicos de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (EFOTEC)
2009	Universidad de la Seguridad

Fuente: Castellano, María E. (2010). "Realidades y Retos de la Educación Universitaria en el Marco de la Revolución Bolivariana". Caracas, UBV.

También es necesario destacar que, en el marco de la Misión Alma Mater, se encuentran en proceso de creación y transformación las siguientes instituciones:

- » Universidad de los Pueblos Indígenas (Alma Mater Amazonas)
- » Alma Mater Apure
- » Alma Mater Anzoátegui
- » Alma Mater Aragua Instituto Universitario de Aviación Civil
- » Veintinueve Institutos y Colegios Universitarios en proceso de transformación en Universidades Politécnicas
- » Escuela Superior de Telecomunicaciones e Informática
- » Alma Mater Carabobo
- » Alma Mater Distrito Capital (Universidad de Catia)
- » Alma Mater Lara
- » Alma Mater Miranda (Guarenas)
- » Universidad del Turismo
- » Universidad de las Ciencias Básicas
- » Universidad de los Hidrocarburos
- » Universidad de Los Pueblos del Sur

La creación de la Universidad Bolivariana constituyó un paso trascendental, no solo en relación con la política de inclusión, sino, especialmente, porque su proyecto académico constituyó una innovación sin precedentes en la historia de la Educación Superior en Venezuela y en América Latina. Por primera vez se incorporó el concepto de formación integral como parte del proyecto de una institución concreta. Como se sabe, este concepto formó parte de las políticas y de los criterios orientadores de la Educación Superior, y estaba dirigido a romper con la universidad profesionalizante. El desempeño estudiantil tuvo atención especial durante los primeros catorce meses de la vida institucional de esta Universidad, al igual que la formación de los profesores y el trabajo directo con las comunidades por medio de proyectos de aprendizaje ejecutados conjuntamente

por profesores y estudiantes.<sup>15</sup> En el *Documento Rector* de la Universidad quedó explícito que esta institución trabajaría articulada con las políticas públicas y contribuiría a la construcción de un desarrollo endógeno, sustentable, orientado a la soberanía de la Nación. También la inclusión con calidad y pertinencia está claramente expresada en este Documento. Cabe señalar que este proyecto tomó un rumbo distinto en muchos de sus aspectos fundacionales.

En el 2008 se creó la figura de los Programas Nacionales de Formación (PNF) en el contexto de la Misión Alma Mater, cuya finalidad es:

...construir redes de conocimiento y de aprendizaje para la generación, transformación y apropiación social del conocimiento en las respectivas áreas, al servicio de la Nación y en particular promover activamente la articulación y cooperación solidaria entre las instituciones universitarias la vinculación de la educación universitaria con los organismos del Estado, empresas y organizaciones sociales, en función de la pertinencia de la formación y la creación intelectual.<sup>16</sup>

Entre las características que distinguen a estos PNF, se encuentran:

(a) la formación humanista como aspecto de vital importancia para la formación integral del futuro profesional, (b) la vinculación con las comunidades y el ejercicio profesional a lo largo del todo el trayecto

---

15 Es de hacer notar que el término "comunidades" está referido a cualquier grupo humano que hace vida en distintas instituciones, centros, empresas u organizaciones sociales.

16 Ministerio del Poder popular para la Educación Universitaria. *Misión Alma Mater. Educación Universitaria Bolivariana y Socialista*. Caracas, Autor, 2009, p. 24.



formativo, (c) la conformación de los ambientes educativos como espacios comunicacionales abiertos, caracterizados por la libre expresión y el debate de las ideas, el respeto y la valoración de la diversidad, la multiplicidad de fuentes de información, la integración de todos los participantes como interlocutores y la reivindicación de la reflexión como elementos indispensables para la formación; (d) la participación activa y comprometida de los estudiantes en los procesos de creación intelectual y vinculación social, relacionados con investigaciones e innovaciones educativas vinculadas con el perfil de desempeño profesional y conducentes a la solución de los problemas del entorno; (e) modalidades curriculares flexibles, adaptadas a las distintas necesidades educativas, a las diferentes disponibilidades de tiempo para el estudio, a los cursos disponibles, a las características de cada municipio y al empleo de métodos de enseñanzas que activen los modelos de actuación del futuro profesional; (f) definición de sistemas de evaluación que promuevan el aprendizaje, la reflexión y el mejoramiento continuo; y (g) la promoción, el reconocimiento y la acreditación de experiencias formativas en distintos ámbitos.<sup>17</sup>

De nuevo se puede observar la preocupación del ente rector para la Educación Superior por aspectos que van más allá de la inclusión y que ahondan en la formación con calidad y pertinencia social. Se destaca el énfasis que se coloca en lo humanístico como parte consustancial de la formación integral, la participación de los estudiantes, desde el inicio del trayecto formativo, en la ejecución de proyectos

---

17 Ministerio del Poder popular para la Educación Universitaria. *Misión Alma Mater. Educación Universitaria Bolivariana y Socialista*. Caracas, Autor, 2009, p. 25.

dirigidos a la solución de problemas de la realidad concreta, lo que implica su formación como investigadores y creadores intelectuales, el reconocimiento y la acreditación de experiencias y conocimientos, entre otros.

El apoyo al estudiante universitario y la creación de alternativas para la prosecución de sus estudios también es otro aspecto a resaltar entre los logros de este período democrático participativo y protagónico. Con la Constitución como orientadora y la creación de un Ministerio destinado solo a atender las necesidades de la población incluida, en ese nivel educativo, se han desarrollado una serie de programas y proyectos dirigidos a fortalecer la formación de los educandos. La Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, FUNDAYACUCHO, ente creado para el apoyo económico de los estudiantes de bajos recursos, incrementó su participación en este sentido, y no solo aumentó el número de beneficiados, sino también eliminó la modalidad del crédito educativo. Esta medida sugiere que el pago del beneficio se realice sirviendo al país y no devolviendo en dinero la beca. En la década del '90, el 83% de los beneficios correspondieron a créditos otorgados por el Estado a los estudiantes universitarios, para el 2008 se manejaban las siguientes cifras:

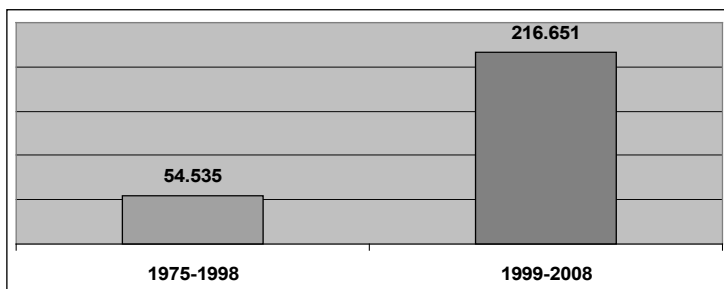
**Cuadro 3. Relación de asignación becas-crédito por la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho (FUNDAYACUCHO)**

Año	Becas	Créditos educativos
1989-1998	2.852	9.953
1999-2008	216.651	0

Fuente: Acuña, Luis. "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria" Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, [Presentación], 2009.

El otorgamiento de estos beneficios y alternativas que presenta el gobierno para la formación académica profesional de los bachilleres implican una nueva concepción amparada en el principio de corresponsabilidad. La intención no es devolver el dinero en forma de crédito como se realizaría en cualquier relación bancaria, el sentido del compromiso con la sociedad y la solución de sus problemas desde la formación que el Estado brinda gratuitamente es lo que irá consolidando una actitud crítica y corresponsable, y una participación consciente y madura del beneficiado. Estos detalles cualitativos no se pueden perder de vista en las medidas adoptadas, pues la necesidad de transformar la sociedad va más allá de la consolidación de los sistemas políticos, la transformación que se requiere es del ser humano en su integralidad. Una transformación que permita pasar de la responsabilidad basada en el manejo y devolución del capital, a una responsabilidad con lo social basada en la socialización del conocimiento. En este sentido, se muestra el siguiente Gráfico 6 con el fin de presentar las cifras relacionadas con el incremento de 297% que se ha alcanzado en el otorgamiento de las becas FUNDAYACUCHO durante las dos décadas a estudiar. En veinticuatro años de democracia representativa el número de estudiantes beneficiados por FUNDAYACUCHO fue de 54.535, mientras que en nueve años de democracia participativa y protagónica se han beneficiado 216.651 estudiantes.

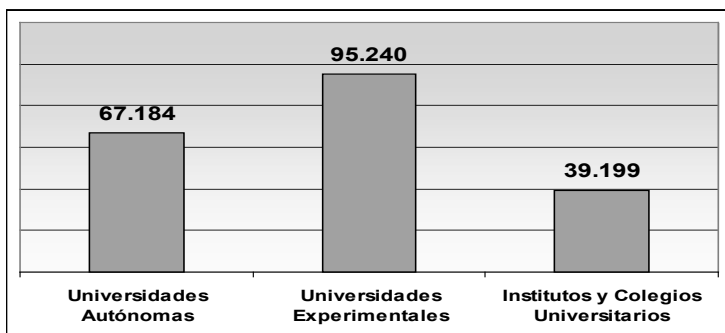
**Gráfico 6. Beneficios otorgados por FUNDAYACUCHO 1975-1998/1999-2008**



Tomado de Acuña, Luis "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria" Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, [Presentación], 2009.

En la consolidación de la letra constitucional y la apertura de los mecanismos de participación, los estudiantes también han desarrollado, durante esta nueva etapa nacional, niveles de protagonismo. Así lo han demostrado las diversas alternativas y organizaciones conformadas por grupos de estudiantes a nivel nacional. En este sentido, se destaca la iniciativa de conformar el *Comité Nacional Estudiantil para Cursos Intensivos 2008*, con el fin de eliminar el pago de matrícula para poder optar a los cursos intensivos que algunas de las universidades crearon como solución al problema de los estudiantes rezagados. No es secreto que esta actividad ya se estaba constituyendo en una nueva modalidad de cobro por cursar y aprobar materias en menos tiempo. En el 2008, después de una serie de reuniones con funcionarios del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPES), se logró eliminar el pago de las materias en treinta y nueve instituciones públicas. Para la fecha se lograron inscribir 201.623 estudiantes, discriminados de la siguiente forma (Gráfico 7).

**Gráfico 7. Comité Nacional Estudiantil para Cursos Intensivos 2008**



Tomado de: Acuña, Luis "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria" Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, [Presentación], 2009.

La necesidad de atender directamente los problemas que presentan los estudiantes fue considerada por el MPPES, y también, en el año 2008, se crea la Oficina de Atención Integral al Estudiante Universitario. Otro de los logros significativos en cuanto a atención estudiantil, lo constituyen los Lineamientos sobre el pleno ejercicio del derecho de las personas con discapacidad a una Educación Universitaria de Calidad. Estos lineamientos se consolidaron en el 2006 con la creación de la Unidad de Atención a Estudiantes con Discapacidad (UNIDIS) la cual se estableció en la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Humanidades y Educación, con el apoyo del MPPES. Esta unidad tiene como objetivo "garantizar a los universitarios con discapacidad la igualdad de condiciones con el resto de estudiantes y su integración en todos los aspectos de la vida académica, tratando de minimizar las desventajas de una discapacidad excluyente".<sup>18</sup>

18 Acuña, Luis. "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria" Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, [Presentación], 2009.

La política de inclusión y expansión de la matrícula para estudios de posgrado han generado, también, resultados alentadores. Para el 2008 se creó el Comité de Evaluación y Acreditación de Programas e Instituciones de Educación Superior (CEAPIES) con el fin de estudiar lo referente al tema de la acreditación de las carreras universitarias en el marco de las alianzas del MERCOSUR. Este comité es de suma importancia, pues tiene como principal función evaluar y garantizar la calidad “de las instituciones y programas de educación universitaria y facilitar el reconocimiento internacional de las titulaciones”.<sup>19</sup> El incremento de la matrícula de estudios de posgrado no solo se limita al ámbito local, donde se han abierto una cantidad considerable de especializaciones, maestrías y doctorados, nacionales e internacionales (Cuadro 4), también es significativo el porcentaje de estudiantes que están cursando posgrados en algunas de sus modalidades en el extranjero (Gráfico 8).

**Cuadro 4. Doctorados acreditados desde 1999**

Área de conocimiento	Programa	Año	Institución
Ciencias del Agro y del Mar	Doctorado en Ciencia y Tecnología de Alimentos	2007	Universidad Central de Venezuela
	Doctorado en Ciencias Agrícolas	2002	Universidad Central de Venezuela

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<b>Área de conocimiento</b>	<b>Programa</b>	<b>Año</b>	<b>Institución</b>
Ciencias Básicas	Doctorado en Biología	2000	Universidad Central de Venezuela
	Doctorado en Física Fundamental	2003	Universidad de los Andes
	Doctorado en Química	2000	Universidad Nacional Experimental Simón Bolívar
	Doctorado en Química Analítica	2005	Universidad de los Andes
	Doctorado en Química de Medicamentos	2001	Universidad Central de Venezuela
Ciencias de la Educación	Doctorado en Educación	2005	Universidad de Carabobo
	Doctorado en Educación	2005	Universidad Pedagógica Experimental Libertador
Ciencias de la Salud	Doctorado en Ciencias	2002	Universidad Central de Venezuela
	Doctorado en Ciencias Fisiológicas	2001	Universidad Central de Venezuela
	Doctorado en Ciencias Médicas Fundamentales	2002	Universidad de los Andes
	Doctorado en Nutrición	2006	Universidad Nacional Experimental Simón Bolívar
Ciencias Económicas y Sociales	Doctorado en Ciencias Políticas	2002	Universidad Nacional Experimental Simón Bolívar
	Doctorado en Estudios Sociales de la Ciencias	2004	Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas

Área de conocimiento	Programa	Año	Institución
Humanidades y Artes	Doctorado en Ciencias Humanas	2000	Universidad del Zulia
	Doctorado en Filosofía	2002	Universidad Nacional Experimental Simón Bolívar
	Doctorado en Historia	2006	Universidad Central de Venezuela
	Doctorado en Historia	2008	Universidad Católica Andrés Bello
	Doctorado en Letras	2002	Universidad Nacional Experimental Simón Bolívar
Ingeniería, Arquitectura y Tecnología	Doctorado en Arquitectura	2002	Universidad Central de Venezuela
	Doctorado en Ciencias Aplicadas	2003	Universidad de Los Andes
	Doctorado en Urbanismo	2008	Universidad Central de Venezuela

Fuente: Acuña, Luis. "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria". Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, [Presentación], 2009.

### Cuadro 5. Estudiantes venezolanos cursando posgrados en el exterior con Becas de FUNDAYACUCHO y Misión Ciencia, mayo 2009

Pais	Agro y Mar	Ciencias Básicas	Ciencias Sociales	Educación	Humanidades y Artes	Ingeniería, Arquitectura y Tecnología	Salud	Total país
Alemania	5	6	6	1	1	18	5	42
Argentina	1		29	7	9	16	5	67
Bielorrusia						3	1	4
Bolivia			1					1
Brasil	2	1			1	2	5	11
Chile	2	1	69	4	26	15	3	120
China			1			1		2



<b>País</b>	<b>Agro y Mar</b>	<b>Ciencias Básicas</b>	<b>Ciencias Sociales</b>	<b>Educación</b>	<b>Humanidades y Artes</b>	<b>Ingeniería, Arquitectura y Tecnología</b>	<b>Salud</b>	<b>Total país</b>
Colombia							16	16
Costa Rica	2							2
Cuba			1	3	2			6
España	22	17	70	17	15	84	31	256
Estados Unidos					3			3
Francia		8	13	11	5	59	5	101
Irlanda					2			2
Italia		2	2		1	5		10
México	2	3	2	2	2		14	25
Nicaragua	2					4		6
Panamá							2	2
Portugal		1						1
Reino Unido	1	7			1	9	1	19
Rusia					2	11		13
Suecia						1	1	2
Uruguay	1					4		5
<b>TOTAL ÁREA</b>	<b>40</b>	<b>46</b>	<b>194</b>	<b>45</b>	<b>70</b>	<b>232</b>	<b>89</b>	<b>716</b>

Fuente: Acuña, Luis. "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria". Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, [Presentación], 2009.

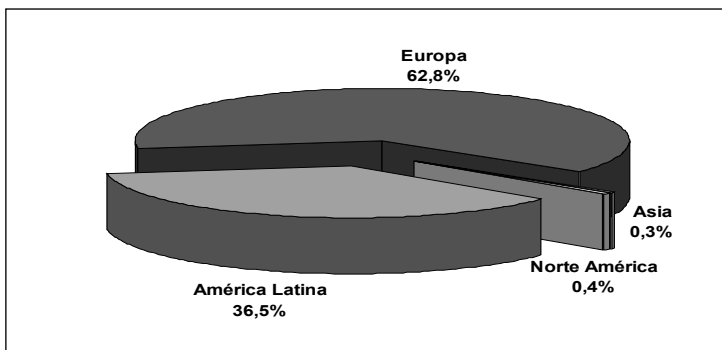
Con el Cuadro 5 se refleja la apertura que ha logrado el gobierno de Chávez en lo que a cooperación académica internacional se refiere. Países, con los que poca o ninguna relación había antes, se pueden contar hoy entre los aliados estratégicos para la formación de profesionales. La distribución de los estudiantes de posgrado en el exterior, por región (Cuadro 6 y Gráfico 8), por nivel (Cuadro 7 y Gráfico 9) y por área de formación (Gráfico 10) se detalla a continuación.

**Cuadro 6. Distribución por región de los estudiantes venezolanos cursando posgrados en el exterior con Becas de FUNDAYACUCHO y Misión Ciencia**

Región	Cantidad
América Latina	261
Europa	450
Asia	2
Norte América	3
TOTAL	716

Fuente: Acuña, Luis "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria" Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, [Presentación], 2009.

**Gráfico 8. Distribución por región de los estudiantes venezolanos cursando posgrados en el exterior con Becas de FUNDAYACUCHO y Misión Ciencia**



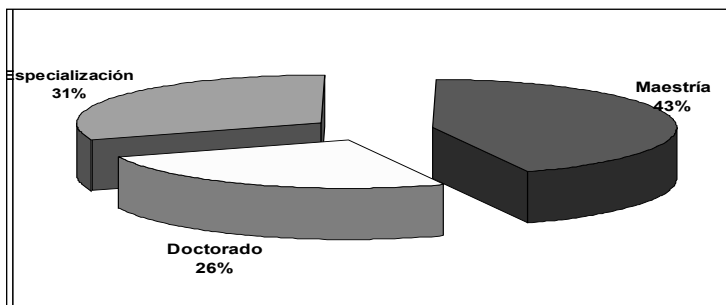
Tomado de: Acuña, Luis "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria" Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, [Presentación], 2009.

**Cuadro 7. Distribución por nivel de los estudiantes venezolanos cursando posgrados en el exterior con Becas de FUNDAYACUCHO y Misión Ciencia**

Nivel	Agro y Mar	Ciencias Básicas	Ciencias Sociales	Educación	Humanidades y Artes	Ingeniería, Arquitectura y Tecnología	Salud	Total nivel
Especialización	5	6	51	8	22	84	44	220
Maestría	21	6	111	20	36	95	23	312
Doctorado	14	34	32	17	12	53	22	184
<b>TOTAL ÁREA</b>	<b>40</b>	<b>46</b>	<b>194</b>	<b>45</b>	<b>70</b>	<b>232</b>	<b>89</b>	<b>716</b>

Fuente: Acuña, Luis. "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria". Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, [Presentación], 2009.

**Gráfico 9. Distribución por nivel de los estudiantes venezolanos cursando posgrados en el exterior con Becas de FUNDAYACUCHO y Misión Ciencia**



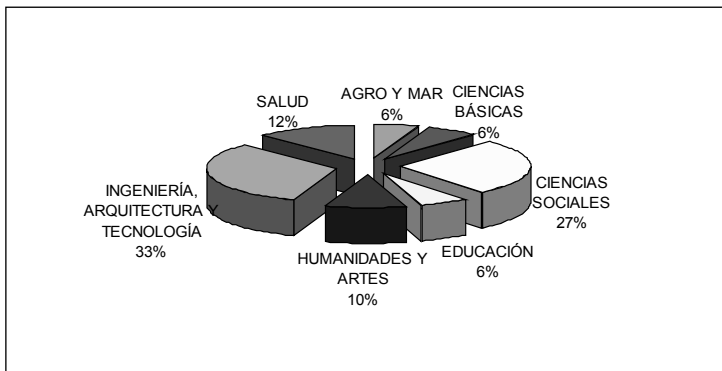
Tomado de: Acuña, Luis "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria" Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, [Presentación], 2009.

**Cuadro 8. Distribución por área de formación de los estudiantes venezolanos cursando posgrados en el exterior con Becas de FUNDAYACUCHO y Misión Ciencia**

Área de Formación	Distribución
Ciencias Básicas	46
Salud	89
Agro y Mar	40
Ciencias Sociales	194
Artes y Humanidades	70
Educación	45
Ingeniería, Arquitectura y Tecnología	232

Fuente: Acuña, Luis. "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria". Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, [Presentación], 2009.

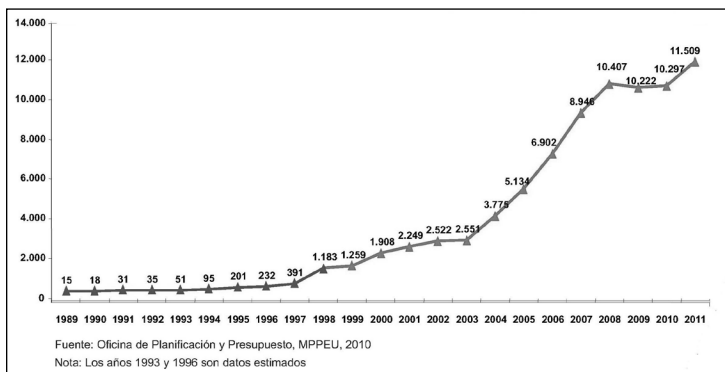
**Gráfico 10. Distribución por área de formación de los estudiantes venezolanos cursando posgrados en el exterior con Becas de FUNDAYACUCHO y Misión Ciencia**



Tomado de: Acuña, Luis "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria" Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, [Presentación], 2009.

Todos estos logros obedecen a una política de atención permanente al sector universitario por parte del gobierno bolivariano. Prueba de ello lo constituye la inversión anual que el Estado realiza en el subsistema, la cual ha mantenido una tendencia positiva incrementándose en un 814%, durante los once años de la revolución bolivariana (Gráfico 11).

**Gráfico 11 Evolución de la asignación presupuestaria a instituciones de Educación Universitaria 1989-2011 (miles de millones de bolívares)**



Tomado de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (2010) *Logros de la Revolución. Socialista Bolivariana en educación universitaria 1999-2010*. [Presentación] Caracas, Autor, 2010.

Como se puede apreciar, la orientación es hacia la verdadera articulación Estado-Universidad-Sociedad-Comunidades a través de un modelo educativo diferente que se fundamenta en la diversidad cultural, en la cooperación más que en la competencia, en la participación activa y protagónica, en la emancipación, en la socialización del conocimiento, en la nueva manera de relación con la naturaleza. En fin, en metas que no se pueden medir solo en términos cuantitativos, bajo los parámetros establecidos por organismos internacionales.

Por último, es necesario destacar que uno de los mayores logros que se han alcanzado en políticas públicas durante la última década es el *Rescate del carácter público de la Educación Superior*, un fenómeno parecido al que vivió el país durante la instauración de la democracia representativa y que se mantuvo hasta mediados de la década del '70. En la actualidad, no solo se cuenta con la apertura matricular de las universidades experimentales creadas bajo este gobierno, también se mantiene en constante actualización los Institutos y Colegios Universitarios. Las Aldeas de la Misión Sucre-UBV y la creación de la Misión Alma Mater, que se orientan a funcionar como un todo articulado en función de "favorecer el enraizamiento de la educación universitaria en todo el territorio nacional, comprometida con el desarrollo humano integral basado en la participación protagónica de las comunidades".<sup>20</sup>

---

20 Ministerio del Poder popular para la Educación Universitaria. *Misión Alma Mater. Educación Universitaria Bolivariana y Socialista*. Caracas, Autor, 2009, 1.

# Políticas públicas para la Educación Superior

*Francis Arguinzones Lugo*

El diseño de las primeras políticas públicas para el sector de la Educación Superior durante el primer período gubernamental de Hugo Chávez estuvo enmarcado en el ambiente de cambio y transformación que vivía el país y la reflexión profunda que, sobre este subsistema, habían desarrollado los diversos actores llamados a diseñarlas. La complejidad del subsistema educativo no solo se limitaba a la diversidad de instituciones que lo conforman, sino también a la:

calidad académica, los niveles de desempeño del personal docente de investigación y administrativo; las características socio-económicas, culturales y formativas de base de los estudiantes; los modelos de organización adoptados; los reglamentos particulares, algunos de los cuales colinden con la Ley de Universidades; el cumplimiento de exigencias legales para el funcionamiento; la dotación de infraestructura necesaria y adecuada a la especificidad de las áreas de conocimiento objetos de su quehacer

pedagógico, y acorde al desempeño idóneo de la docencia, la investigación y la extensión.<sup>21</sup>

Todos estos elementos debían tomarse en cuenta para formular unas políticas acordes con la realidad del sector y que realmente atacaran de base la compleja problemática; en este sentido, desde el Viceministerio de Educación Superior, los esfuerzos estuvieron encaminados a la atención del sistema.

El establecimiento de las cinco líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación también sirvieron de base para la formulación de las políticas que buscaron disminuir las inequidades, la exclusión, la desarticulación y el descuido al que estuvo expuesto el subsistema durante más de dos décadas. La complejidad del abordaje y la herencia recibida de los precedentes gobiernos, condujo al gobierno nacional a tomar acciones tendientes a resolver el grave problema. La creación del Ministerio de Educación Superior, fue una de esas medidas que ayudaron a descentralizar el saturado Ministerio de Educación. Así mismo, se creó todo un sistema público paralelo con el fin de incorporar al proceso educativo a los bachilleres de la llamada “población flotante”,<sup>22</sup> fenómeno que reflejaba los años de exclusión y las pocas oportunidades de estudio que tenían los sectores populares; las Aldeas Universitarias también forman parte de esta política de inclusión universitaria.<sup>23</sup> Es necesario destacar que el diseño de las políticas se resaltó como uno de los logros

---

21 Castellano, María E. “¿Se puede gerenciar la Educación Superior? En: Martínez, Alirio (Compilador). *Política, Proyectos y Gestión Educativa*. Caracas: Oficina de Planificación del Sector Superior Universitario (OPSU), 2000, 141.

22 Denominación de los bachilleres sin cupo universitario.

23 Rama, Claudio. *La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina*. IESALC/Unesco, Caracas: Fondo Editorial IPASME, 2005, 156.



más significativos en la Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación en el 2000.

En el siguiente Cuadro 9podrán apreciar las políticas explícitas expuestas en los Planes de la Nación y las Memorias y Cuentas de los Ministerios correspondientes al período 1999-2008. Cabe destacar que una vez creado el Ministerio de Educación Superior, se observa un mayor nivel de organización y atención a la comunidad de la Educación Superior. La estructura del ministerio permitió la categorización de las áreas y un mayor nivel de asistencia a las mismas.

**Cuadro 9. Políticas y estrategias explícitas en los Planes de Gobierno y las Memorias y Cuentas de los Ministros de Educación, período 1999-2008**

<b>Políticas y Estrategias Explícitas</b>	
<b>Plan de la Nación</b>	<b>Memoria y cuenta</b>
<p>Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007</p> <p><i>Desarrollo humano para el equilibrio social</i></p>	<p>1999</p> <p>Contribuir con el desarrollo integral del hombre dentro de su comunidad.</p> <p>Aumentar la matrícula atendida en los institutos y colegios universitarios.</p> <p>Diseñar un sistema de acreditación de las carreras que se imparten en los institutos y colegios universitarios.</p> <p>Actualizar y adaptar los diseños curriculares y perfiles del técnico superior universitario a los requerimientos del entorno y a las necesidades regionales y locales.</p> <p>Implementar sistemas de atención y asistencia estudiantil a través de los institutos y colegios universitarios.</p> <p>Implementar el sistema automatizado para el control y registro académico que permita el control de la prosecución y culminación de estudios.</p> <p>Establecer convenios de cooperación y alianzas estratégicas para crear programas educativos dirigidos a la demanda estudiantil, a la formación de recursos humanos y a la conformación de proyectos conjuntos de investigación, desarrollo, extensión, producción y de dotación para los institutos y colegios universitarios.</p>
	<p>2000-2006</p> <p>Estructurar el sistema de Educación Superior.</p> <p>Elevar la calidad académica y mejorar la eficiencia institucional.</p> <p>Mejorar la calidad en el acceso y en el desempeño estudiantil.</p> <p>Lograr una mayor pertinencia social de la Educación Superior en los distintos ámbitos territoriales.</p> <p>Lograr una mayor interrelación de las instituciones con las comunidades de entorno.</p> <p>Promover y fortalecer la cooperación nacional e internacional entre las instituciones de Educación Superior.</p>

Políticas y Estrategias Explícitas	
Plan de la Nación	Memoria y cuenta
	2007-2013
<p>Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista 2007-2013</p> <p><i>Profundizar la universalización de la educación bolivariana.</i></p> <p>Extender la cobertura de la matrícula escolar a toda la población, con énfasis en las poblaciones excluidas.</p> <p>Garantizar la permanencia y prosecución en el sistema educativo.</p> <p>Fortalecer la educación ambiental, la identidad cultural, la promoción de la salud y la participación comunitaria.</p> <p>Adecuar el sistema educativo al modelo productivo socialista.</p> <p>Fortalecer e incentivar la investigación en el proceso educativo.</p> <p>Incorporar las tecnologías de información y la comunicación al proceso educativo.</p> <p>Garantizar los accesos de conocimiento para universalizar la Educación Superior con pertinencia.</p>	<p>Universalización de la Educación Superior.</p> <p>Desarrollo de nuestras capacidades para la generación y socialización de conocimientos.</p> <p>Nuevo modelo educativo, con centro en la formación ética, dirigido a la transformación social, la comprensión de nuestras realidades y entornos, la producción socialista y que dé lugar a la diversidad de necesidades y expectativas de formación.</p> <p>Transformación y desarrollo de las instituciones de Educación Superior.</p> <p>Localización de la Educación Superior, su estrecho vínculo con cada uno de los espacios y comunidades.</p> <p>Construcción de un sistema de Educación Superior cooperativo, capaz de vincular los esfuerzos y recursos existentes.</p> <p>Internacionalización de la Educación Superior, entendida como espacio para la creación y fortalecimiento de vínculos solidarios con los pueblos del mundo.</p>

Fuente: Ministerio de Educación, Memoria y Cuenta. Varios años. Datos tomados año a año. Elaborado por Francis Arguinzones.

Como se pudo observar en el Cuadro 9 a partir de la modificación de la Constitución y el inicio de un gobierno cuyo objetivo es consolidar el poder popular y cambiar las antiguas concepciones sobre el sistema educativo, se comienzan a pensar y diseñar nuevas formas de conducir los aspectos referentes al subsistema. La primera iniciativa se asumió

desde la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) y el Consejo Nacional de Universidades (CNU) al presentar el proyecto “Alma Mater para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Universitaria Venezolana” en el año 2001. Luego, el Viceministerio de Educación Superior, cuyo aporte concreto se vio reflejado en el diseño del documento “Políticas y estrategias para el desarrollo de la Educación Superior en Venezuela” para el período 2000-2006 y, finalmente, la creación del Ministerio de Educación Superior, llamado a partir del 2007 Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (MPPEES).<sup>24</sup>

La creación del Ministerio de Educación Superior constituye un avance importante en el establecimiento de la autonomía y el control directo de los asuntos relacionados con el subsistema. Desde la elaboración de las líneas generales de los planes de la nación se evidencia la articulación con los objetivos del ministerio y las políticas que de él derivan. El establecimiento de las políticas educativas en el nivel superior constituye un paso significativo en la nueva relación del Estado con las universidades, institutos y colegios universitarios, pues demuestra una real preocupación por atender el subsistema y una verdadera articulación en pos del desarrollo del país.

Con el nuevo abordaje del subsistema, se supera la visión mercantilista de la educación para incorporarla a las estrategias de desarrollo del país, las cuales comienzan por reconocer el valor del fortalecimiento local como ámbito de acción primario para el desarrollo integral del país. De allí, que el valor fundamental de la educación bolivariana sea la formación de ciudadanos y ciudadanas integrales, profesionalizados con pertinencia social.

---

24 En años recientes el ministerio sufrió una nueva modificación y en la actualidad se denomina Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria.

Los convenios internacionales, en esta nueva fase, se establecen no solo a partir de intereses comerciales en términos de transferencia de conocimientos o preparación de mano de obra calificada, sino a partir del reconocimiento de realidades similares, producto de los efectos nefastos del sistema capitalista globalizado. Así, el intercambio de estudiantes, la asignación de becas y la preparación profesional están dirigidas a apoyar a los integrantes de las poblaciones más desfavorecida de los países y se establecen prioridades para esos sectores históricamente excluidos. La alianza ALBA también tiene su espacio para la formación universitaria y se han logrado grandes avances en ese aspecto.

A continuación, se presenta el Cuadro 10 contentivo del resumen de las políticas educativas para el nivel superior de los períodos presidenciales de Pérez, Caldera y Chávez.

**Cuadro 10. Desarrollo de las Políticas Públicas en Educación durante los gobiernos de Pérez, Caldera y Chávez**

Presidentes	Planes de Gobierno	Acciones y Políticas Públicas	Contexto
1988-1992 Carlos Andrés Pérez	VIII Plan de la Nación El Gran Viraje	Políticas orientadas hacia la formación del capital humano y la profesionalización. Se busca ampliar la cobertura y preparar para el mercado de trabajo. Se aspiró a una reforma del Sistema Educativo por medio de la descentralización, vinculada a los cambios económicos y globalización.	<p><b>En lo Político:</b></p> Rebelión cívico-militar liderada por Hugo Chávez Frías. Encarcelación de los militares que participaron en la rebelión cívico-militar. Destitución del Presidente Carlos Andrés Pérez. <p><b>En lo social:</b></p> Rechazo a las medidas de ajuste neoliberal. Estallido social (Caracazo). Rebelión cívico-militar en febrero de 1992. Permanentes manifestaciones de calle. Crisis económica, política y social.
1994-1998 Rafael Caldera	IX Plan de la Nación. La Gran Venezuela	Política de Estímulo y Reconocimiento al T.S.U. Se buscó articular el nivel de E.S. entre sí y con los niveles precedentes. Reimplantación de la educación técnica. La OPSU realiza estudios para la realización de la propuesta de Reforma y Modernización de la Universidades Nacionales.	<p><b>En lo político:</b></p> Ascenso a la Presidencia de Rafael Caldera por segunda vez. Surgimiento de nuevos actores políticos.

Presidentes	Planes de Gobierno	Acciones y Políticas Públicas	Contexto
<p>1999-2008</p> <p>Hugo Chávez</p>	<p>Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007</p>	<p>Se inicia en la OPSU, la primera fase del Proyecto de Evaluación Institucional (después, entre el 2001 y 2003, Proyecto Alma Mater).</p> <p>Se intenta reformar el Estado hacia la descentralización. Mejorar eficiencia de la gestión educativa, transfiriendo competencias a los Estados, Municipios y Planteles.</p> <p>Se busca la transformación social para construir una sociedad más equilibrada y justa.</p> <p>Se intenta mejorar la eficiencia y calidad de la gestión educativa.</p>	<p>Ascenso a la presidencia de Hugo Chávez.</p> <p>Establecimiento de la Asamblea Nacional Constituyente.</p> <p>Aprobación, vía referéndum, de la Constitución de 1999.</p> <p>Golpe de Estado perpetuado por los sectores de oposición apoyados por entes internacionales.</p> <p>Retorno de Hugo Chávez a la presidencia.</p> <p>Activación del Paro petrolero.</p> <p>Paro nacional.</p> <p>Activación de Referéndum Revocatorio a la figura del presidente.</p> <p>Reelección presidencial.</p>

Presidentes	Planes de Gobierno	Acciones y Políticas Públicas	Contexto
	<p>Proyecto Nacional "Simón Bolívar"</p> <p>Primer Plan Socialista de la Nación 2007-2012</p>	<p>Se intenta modernizar y fortalecer el sector, salvaguardando la equidad en el acceso.</p> <p>Se asignó función estratégica a nivel central.</p> <p>Se intenta mejorar la calidad de la educación a través de la capacitación del docente y sus prácticas pedagógicas, porque sin ésta transformación, no se lograrían los Objetivos Unesco.</p> <p>Se implementó la Reforma Curricular según ejes transversales, para la Educación Básica.</p> <p>Se creó la Asamblea Nacional de Educación.</p> <p>Propició el equilibrio entre el Currículum Básico Nacional y Regional, adaptado a las necesidades de la Escuela y su ambiente.</p> <p>Se instruyó a los docentes para la elaboración de los Proyectos Pedagógicos de Plantel y los de Aula.</p> <p>Búsqueda de fórmulas de adaptación del subsistema de E.S. a las nuevas condiciones de la sociedad, la ciencia y tecnología para el mejor aprovechamiento de recursos.</p>	<p>Activación del referéndum para modificación de la Constitución.</p> <p>Fortalecimiento de la conciencia política.</p> <p>Organización social para activar las misiones sociales propuestas por el presidente Hugo Chávez.</p> <p>Conformación de la Asamblea Nacional Constituyente.</p> <p>Aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.</p> <p>Desastre natural en el estado Vargas.</p> <p>Relegitimación de los cargos.</p> <p>Alta confrontación política entre grupos opositores y seguidores del presidente Chávez.</p> <p><b>En lo Económico:</b></p> <p>Crecimiento de la economía a partir del ascenso al poder de Hugo Chávez.</p> <p>Establecimiento de precios justos en la venta del petróleo.</p> <p>Activación del financiamiento para cooperativas y microempresas en los sectores populares.</p> <p>Establecimiento de acuerdos de cooperación internacional para el desarrollo social y económico del país.</p>



Presidentes	Planes de Gobierno	Acciones y Políticas Públicas	Contexto
		<p>Fórmulas para ajustar los presupuestos en correspondencia con la importancia y pertinencia de sus programas y los resultados de su evaluación (productividad).</p> <p>Mecanismos para el reconocimiento al mérito (Fondo de Rendimiento Académico), pretendiendo impactar el sistema de remuneración y homologación (Sistema Nacional de Evaluación Académica).</p> <p>Creación del Fondo Nacional de Investigaciones Petroleras.</p> <p>Desarrollo de nuevas fuentes de financiamiento a través de zonas rentales y parques tecnológicos e industriales, aumentando los activos de las Universidades.</p> <p>Ampliación de Programas de Formación del Capital Humano, con fondos del CONICIT y Fundayacucho.</p> <p>Creación del Fondo de Inversiones para el desarrollo de la infraestructura física de las Universidades con fondos de organismo multilaterales y el sector público y privado.</p>	

Presidentes	Planes de Gobierno	Acciones y Políticas Públicas	Contexto
		<p>Se propone estructurar el sistema de Educación Superior.</p> <p>Se propone elevar la calidad académica y mejorar la eficiencia institucional.</p> <p>Se intenta mejorar la equidad en el acceso y en el desempeño estudiantil.</p> <p>Se busca lograr una mayor pertinencia social de la Educación Superior en los distintos ámbitos territoriales.</p> <p>Se intenta lograr una mayor interrelación de las instituciones con las comunidades de entorno.</p> <p>Se propone promover y fortalecer la cooperación nacional e internacional entre las IES.</p>	

Fuente: Graffe, Gilberto. Políticas Públicas Educativas frente a la crisis. Reforma del Estado y Modernización de la Educación Venezolana 1979-2002. UCV. Caracas: Ediciones del Vicerrectorado Académico y de la Secretaría, 2005.

Álvarez, Juan y Rivero, Natasha. *Las Políticas Públicas y la Planificación en la Educación Superior Venezolana*. Caracas: Presentado en la Maestría Educación Superior, 2005.

Elaborado por Francis Arguinzones Lugo.

En el plano educativo superior, si bien es cierto que el sistema paralelo universitario (creación de Aldeas que funcionan a través de la Misión Sucre) tiene serias críticas y limitaciones, también es cierto que constituye una alternativa para algunos de los sectores de la población que por

una u otra causa han sido excluidos del sistema, entre ellos podemos mencionar a las personas en edad adulta que están satisfaciendo su necesidad e interés por cursar estudios universitarios, los bachilleres provenientes del campo o zonas populares que encontraron una alternativa y los bachilleres egresados de liceos públicos, cuyo proceso formativo se ve afectado por un sistema deficiente, irresponsable e impertinente a las exigencias de los sistemas de ingreso universitario (pruebas internas, pruebas del CNU, entre otros). Asimismo, encontramos la creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela, la Universidad Iberoamericana del Deporte, la Universidad Indígena de Venezuela, entre otros.

La modificación del marco constitucional, la creación del Ministerio de Educación Superior, los sistemas paralelos y las nuevas forma de integración universitarias a través de las Aldeas Universitarias<sup>25</sup> constituyen las acciones concretas que el Estado ha ejercido para reorientar el papel de las universidades e incorporarlas directamente en el proceso de cambio y transformación que vive el país.

Es preciso también destacar las transformaciones propuestas para la democratización del acceso a todas las universidades públicas del país desde la creación del Sistema Nacional de Ingreso Estudiantil a la Educación Superior en el año 2008, con el objeto de revertir la situación en la cual algunas universidades públicas privilegian el ingreso de estudiantes de sectores de mayor poder adquisitivo, para el año 2008:

Los resultados de la aplicación del nuevo sistema permitieron asignar el 30% del total de vacantes en las

---

25 Rama, Claudio. *La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina*. IESALC/Unesco. Caracas: Fondo Editorial IPASME, 2005, 156.

IES públicas, ingresando 76,3% de aspirantes provenientes de liceos públicos y 23,7% de colegios privados, proporción congruente con los porcentajes de estudiantes que cursan en los dos tipos de institución. Igualmente, el porcentaje de ingresos por sector socioeconómico resultó más justo, asignando 15,3% de las plazas a los estratos 1 y 2 (mayor poder adquisitivo), 32,2% al estrato 3 y 52,2% de las plazas a los estratos 4 y 5 (los más pobres).<sup>26</sup>

Por otra parte, la concepción de una democracia participativa y protagónica, fundamentada en valores y principios de corresponsabilidad, equidad, justicia social, entre otras, representa una puerta abierta a la suma de voluntades para la actualización e innovación del sistema universitario, una invitación a cambiar los paradigmas que han regido la vida social y democrática, y las universidades no deben seguir de espaldas a los cambios que, en materia educativa se han generado, sobre todo cuando estos persiguen la pertinencia del proceso formativo con las realidades y problemas socioculturales, económicos y políticos que vive el país, “no existe democracia en la universidad si el acceso mismo a las posibilidades que la universidad representa para los jóvenes y la sociedad en su conjunto no está garantizado a toda la sociedad”.<sup>27</sup>

Después de quince procesos electorales, de los cuales solo se cuenta una derrota, el gobierno de Chávez logró sobreponerse a los más diversos ataques internos y externos, contando con el apoyo de un amplio sector del país. Los avances en materia económica, educativa, política, social

---

26 González, Humberto. “La revolución bolivariana en la educación universitaria”, En: González, H. *La revolución bolivariana en la educación universitaria*. Caracas, IPASME, 2008, 26-27.

27 Entrevista al ex ministro de educación realizada el 22 de enero 2015.

y cultural resultan innegables, así como el empeño por consolidar la alianza de naciones latinoamericanas promoviendo un mundo multipolar.



**Tercera parte.  
Construyendo un nuevo modelo  
de universidad**

---





# La Universidad Bolivariana de Venezuela: modelo de inclusión universitaria<sup>1</sup>

*Tania Elíaz Guevara y Lezy Vargas Flores*

*Colaboradoras: Karen Silva Aristeguieta y Thania Navas Ramírez*

La Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) fue creada en el año 2003<sup>2</sup> estableciendo sus principales orientaciones en su Documento Rector, donde se expresan nuevas formas de pensar y actuar para construir una universidad acorde con los principios y derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) en la cual se reconoce que la democratización de la Educación Superior, el acceso a ella, la formación en ella y su vida institucional constituyen condiciones y expresiones fundamentales de la democracia cultural, social y política.

La Universidad Bolivariana de Venezuela se caracteriza por su carácter incluyente. Se define como una universidad sin muros, abierta al encuentro y diálogo de saberes. Es una

- 
- 1 Como modelo alternativo universitario nacido en revolución, tomamos de referente a la Universidad Bolivariana de Venezuela por ser esta la que rompe con el modelo tradicional de las universidades en Venezuela. Su carácter inclusivo y de pertinencia social constituyó, desde su creación, un referente de inclusión con calidad y rompimiento con las viejas estructuras académicas promoviendo el diálogo de saberes y la relación directa entre la teoría y la práctica desde el trabajo comunitario.
  - 2 Aprobada el 1 de julio de 2003 por el Consejo Nacional de Universidades y decretada por el presidente de la República Hugo Chávez Frías, el 18 de julio del mismo año.

universidad que no se plantea concentrar el conocimiento, ni cree ser la única que lo produce, una universidad que para hacerse pueblo se plantea tener en su seno al pueblo<sup>3</sup> que desde el sentido de la responsabilidad con lo público orienta la formación de profesionales integrales comprometidos con el proyecto país.<sup>4</sup>

Una universidad que asume el aprendizaje ético-político como dimensión vital de su función formativa y de su responsabilidad pública. Responsabilidad de la cual también forman parte fundamental: la ampliación de oportunidades educativas para dar respuesta a todos los grupos sociales, especialmente a los históricamente excluidos de este nivel educativo; la creación y socialización de nuevos marcos de comprensión del mundo; la generación de conocimientos y de prácticas pedagógicas que propicien una cultura académica de carácter inter y transdisciplinario conectada con la comprensión de la realidad y con los objetivos sociales del desarrollo integral de la nación venezolana.

La responsabilidad de la nueva institución universitaria se inscribe en la vitalidad de la corresponsabilidad en los asuntos públicos, en la construcción de una educación genuina que supere todo aquello que atente contra la dignidad de los pueblos, que busque

coincidir con un nuevo sentido de lo público y con las vivencias que dan expresión a la esperanza que moviliza la creación de lo nuevo (...) Creación que, en la realidad venezolana y latinoamericana, plantea una responsabilidad compartida, fundamentalmente, por

---

3 Castellanos, María Egilda. "La UBV es una universidad política, pero no es partidista", Discurso de orden en el foro sobre Ley de responsabilidad Social de los medios, 2004.

4 Castellano, María Egilda. "Educación universitaria en Venezuela, 2000-2010: Logros y compromisos", *España Abierta Cuaderno Venezolano de Sociología*, 2011, Vol. 20, No. 2, p. 352.

los educadores llamados a descubrir y afrontar los problemas educacionales de nuestras sociedades en nuestro tiempo, y a construir nuevas formas de educación imbricadas en la tarea de forjar subjetividades democráticas.<sup>5</sup>

La UBV se constituye, en un primer momento, en una posibilidad de acceso a la Educación Superior para “la población flotante” compuesta en su mayoría por personas de avanzada edad; en este sentido la comunidad universitaria ubevista es diversa, se ha caracterizado es sus inicios por la participación de estudiantes de edad adulta, por la incorporación masiva del género femenino, personas provenientes de sectores populares, personas con discapacidad, y miembros de comunidades indígenas.

La creación de la Universidad Bolivariana constituye un paso trascendental, no solo en relación con las políticas de inclusión, sino, especialmente, porque su proyecto académico representa una innovación sin precedentes en la historia de la Educación Superior en Venezuela y en América Latina. Por primera vez se incorpora el concepto de formación integral como parte del proyecto de una institución concreta. Este concepto formó parte de las políticas y de los criterios orientadores de la Educación Superior, y estaba dirigido a romper con la universidad profesionalizante y academicista. En el Documento Rector de la Universidad queda explícita la articulación con las políticas públicas y la contribución a la construcción de un desarrollo endógeno, sustentable, orientado a la soberanía de la Nación. Este documento contiene el trazado del proyecto educativo para que la Universidad Bolivariana de Venezuela asuma los retos que le son planteados y para que en su organización

---

5 Universidad Bolivariana de Venezuela. *Documento Rector*, Caracas, Autor, 2003, 10. Formato PDF.

académica y administrativa, ponga en evidencia su capacidad de hacerse parte de, e incidir en los procesos y prácticas de democratización inherentes a la construcción una sociedad justa y solidaria.

La Universidad Bolivariana de Venezuela, asume el pensamiento emancipador latinoamericano como planteamiento axiológico. Por tanto, reconoce el legado de los pensadores de América Latina y el Caribe, entre los que se puede mencionar: el Libertador Simón Bolívar quien impulsó la lucha anticolonialista; Simón Rodríguez, con sus principios sobre educación popular orientados a una república emancipadora; al igual que José Martí, José Carlos Mariátegui, Antonio Mella, Gabriela Mistral, quienes aportan elementos significativos a la pedagogía de la resistencia indoamericana, postura reafirmada por Paulo Freire desde la representación de una praxis pedagógica revolucionaria y transformadora. Por otra parte, Luis Beltrán Prieto Figueroa, Belén San Juan y otros apoyan la tesis del estado docente y proponen un método de trabajo pedagógico que potencia la preparación para la vida.

La UBV plantea una educación transformadora, que reivindica el conocimiento popular, sus valores e ideas y “se basa en una visión del aprendizaje como un proceso inacabado, construido por el diálogo que el individuo mantiene consigo mismo, con los otros, con la cultura y con el contexto, un proceso de reflexión en la acción y de acción en la reflexión”.<sup>6</sup> Este enfoque se contrapone a la universidad tradicional que mantiene, principalmente, un currículo cerrado y que en sus funciones de extensión se vincula a la sociedad desde la superioridad de su conocimiento, en un proceso de “enseñar” o “ayudar” a las comunidades. En esa tarea, la Universidad Bolivariana de Venezuela, como

---

6 Universidad Bolivariana de Venezuela. *Documento Rector*, Caracas, Autor, 2003, p.55 Formato PDF.

institución educativa tiene una función máxima en el campo social, desde el análisis crítico de la realidad, desde los procesos de educación e investigación popular y cuyos aportes desde la razón crítica son el soporte de la acción transformadora que motorizan sus protagonistas, los sectores históricamente menos favorecidos.

En este sentido, la UBV debe asumirse “como un proyecto articulado a los cambios que vive la sociedad venezolana y, en particular, con los requerimientos asociados a los movimientos sociales, a las organizaciones populares y a los proyectos colectivos que luchan por un país distinto”,<sup>7</sup> ello exige un ejercicio constante de reflexión y dinamismo.

La UBV se caracteriza por su ruptura con el modelo tradicional de universidad, por construir una relación universidad-comunidad que se evidencia en la concepción curricular, entendiendo la educación como un proceso dialógico y transformador, y que como punto aparte, por su relevancia, transforma la función de la extensión y la investigación en el pregrado en los procesos de formación.<sup>8</sup>

En la UBV se asume el currículo como un proyecto educativo que busca pertinencia con los fines del Estado, los problemas y necesidades sociales, los estudiantes, docentes, la sociedad en general. A partir de allí se construye un modelo curricular, flexible, interdisciplinario, crítico, organizando los planes de estudio conforme a los “ejes de formación: Epistemológico y Metodológico. Socio-cultural y Ético-político. Profesional. Estético y lúdico”<sup>9</sup> con diversidad de métodos en enseñanza y evaluación participativa, promoviendo una formación integral, que contrasta con el

---

7 *Ibidem*, 11.

8 Este punto se desarrolla en el apartado subsiguiente dedicado a la relación entre la Universidad y la Sociedad.

9 Universidad Bolivariana de Venezuela. *Documento Rector*, Caracas, Autor, 2003, 36. Formato PDF.

modelo de la universidad tradicional venezolana, que mantiene una organización disciplinar, supuestamente neutral, apolítica y con procesos de enseñanza-aprendizaje principalmente conductistas, marcados por la superioridad del docente en el aula de clases.

Por otra parte, los programas de formación de la UBV, tanto en pregrado<sup>10</sup> como en posgrado,<sup>11</sup> se fundamentan en la formación integral del ser humano como sujeto de un proceso socio histórico transformador, capaz de contribuir con los cambios y transformaciones que el país necesita, para responder, desde su acción profesional, a los anhelos de liberación del pensamiento y acción, en un marco de actividad creadora y emancipadora, orientada a la solución de problemas y necesidades del entorno socio educativo, y socio académico, donde se desenvuelve como profesional y como ser humano integral, sujeto de formación y transformación.

En este sentido, el proceso de formación integral, propicia y consolida proyectos y experiencias pedagógicas conjugando contenidos, investigación formativa e inserción social, para involucrar a profesores y estudiantes en prácticas

---

10 En relación a los Programas de Formación de Grado que se desarrollan actualmente en UBV tenemos: Agroecología, Arquitectura, Comunicación Social, Economía Política, Estudios Jurídicos, Estudios Políticos y de Gobierno, Farmacia, Gas, Gestión Ambiental, Gestión en Salud Pública, Gestión Social del Desarrollo Local, Petróleo, Informática para la Gestión Social, Psicología, Radioterapia, Refinación y Petroquímica, Relaciones Internacionales. Igualmente la UBV administra el desarrollo de los siguientes Programas Nacionales de Formación: Educación, Enfermería, Historia, Medicina Integral Comunitaria, Pesca y Acuicultura, Seguridad Alimentaria y Cultura Nutricional.

11 En relación a los programas de Formación Avanzada o Posgrado que se desarrollan actualmente se encuentran en: *Especialización*: Ambiente en los procesos industriales de la Industria Petrolera, Higiene Ocupacional, Seguridad Industrial, Docencia Universitaria, Gestión de la Propiedad Intelectual, Gestión Judicial, Pensamiento Emancipador de Bolívar y Martí desde Nuestra América, Medicina del Quemado, Cirugía Integral, Cardiología Integral, Traumatología y Ortopedia, Imagenología, Anestesiología. *Maestría*: Ciencias para el desarrollo Estratégico, Ciencias de la Energía, Derechos Humanos, Derecho Internacional Público, Educación Comparada, Geopolítica de los Hidrocarburos, Planificación Energética Socialista. *Doctorado*: Ciencias para el desarrollo Estratégico y Ciencias de la Energía.

integradoras que promuevan logros educativos asociados a las finalidades sociales, éticas y políticas, tanto en el nivel de pregrado como en el de formación avanzada.<sup>12</sup>

En este sentido es preciso destacar que:

Desde el punto de vista pedagógico, el proyecto UBV asume que el proceso educativo se fundamenta en el diálogo, en el aprendizaje compartido entre profesores y estudiantes mediante el respeto mutuo, el reconocimiento de saberes, experiencias, conocimientos, potencialidades, culturas, hábitos, costumbres, aptitudes y actitudes que fortalecen la relación, y que contribuyen con el aprendizaje.<sup>13</sup>

La vinculación social constituye un proceso fundamental de la educación universitaria, interrelacionado e inseparable de la formación integral y la creación intelectual, supone la conexión entre la acción educativa universitaria y el ámbito territorial para concretar proyectos y acciones íntimamente relacionadas con las necesidades del territorio, sin detrimento de la producción de conocimiento científico.<sup>14</sup>

La UBV se caracteriza, por ser una universidad de vanguardia, orientada a generar e impulsar los cambios necesarios para un nuevo modelo de educación universitaria, consustanciado con las exigencias de desarrollo y formación integral de los sujetos sociales y los procesos de transformación política, económica, social, cultural y científico-tecnológica, que configuran la identidad

---

12 Formación de posgrado.

13 Castellano, María Egilda. "Educación universitaria en Venezuela, 2000-2010: Logros y compromisos", *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 2011, Vol. 20, nº 2, 352.

14 Morales, E; Muñoz, I; Hernández, M. "Reforma universitaria en Venezuela: ¿Pertinencia o vinculación social?", *CPU-e, Revista de Investigación Educativa*, México, 2012, núm. 15, julio-diciembre, 119-139.

político-académica de la Universidad, necesaria en el proyecto histórico de transformación social que se ha desarrollado en Venezuela, a partir de 1999.

Finalmente, muchos son los retos que se plantean en la construcción de un nuevo modelo de universidad, en la actualidad se mantienen múltiples tensiones así como temas pendientes de discusión, uno de ellos el de la gestión democrática, las formas de participación y decisión de todos los sectores que hacen vida universitaria, la asignación de presupuesto acorde a la población estudiantil atendida directa e indirectamente, entre otros, pero, sin lugar a dudas, la Universidad Bolivariana de Venezuela apuesta cada día a la transformación universitaria.

Desde esta y otras experiencias desarrolladas en materia universitaria en la década de estudio, el nuevo marco jurídico señala expresamente que la educación universitaria venezolana, tiene entre sus principios rectores fundamentales la calidad y la innovación, el ejercicio del pensamiento crítico y reflexivo, la formación integral, la formación a lo largo de toda la vida. Así, la formación permanente de los profesionales universitarios es concebida como un proceso integral, continuo que deberá garantizar el fortalecimiento de una sociedad crítica, reflexiva y participativa en el desarrollo y transformación social que exige el país.<sup>15</sup>

---

15 Ley Orgánica de Educación. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5929 (Extraordinario), agosto, 15, 2009.



# Misión Sucre: municipalización de la Educación Superior

*Tania Elías Guevara y Francis Arguinzones Lugo*

A partir del año 1999 se fueron gestando en el ámbito educativo una serie de cambios profundos que apuntaban a la garantía de la educación como derecho humano, tal y como lo planteaba la nueva carta magna.

Se constituye así el Sistema Educativo Bolivariano<sup>16</sup> (que abarca desde la educación inicial al pregrado universitario) partiendo del enfoque de la “educación inclusiva”,<sup>17</sup>

---

16 “Conjunto orgánico de planes, políticas, programas y proyectos estructurados e integrados entre sí, que, de acuerdo con las etapas del desarrollo humano, persigue garantizar el carácter de la educación como un derecho y un deber social fundamental, inherente a toda la población venezolana desde la rectoría del Estado, quien lo asume como función indeclinable, y la ejerce por intermedio del Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE) y del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (MPPES)”. En: Ministerio del Poder Popular para la Educación. Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. *El Desarrollo de la Educación. Informe Nacional de la República Bolivariana de Venezuela ante la Unesco*. Caracas: Autor, 2007, 32.

17 “Se basa en la valoración de la diversidad como elemento necesario para el desarrollo del proceso educativo. Implica que la escuela o la universidad no impongan requisitos de entrada, ni mecanismos de selección o discriminación de ningún tipo para hacer realmente efectivo el derecho a la educación, tomado en cuenta las motivaciones, intereses y necesidades del que desea ingresar”. En: Ministerio del Poder Popular para la Educación. Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. *El Desarrollo de la Educación. Informe Nacional de la República Bolivariana de Venezuela ante la Unesco*. Caracas: Autor, 2007, 21.

para la democratización en el acceso, entendiéndola como aquella que:

contextualiza el proceso de formación con las redes sociales de los estudiantes y maestros, acentuando el papel de las instituciones educativas como espacio para eliminar la desigualdad, dignificar la identidad nacional, la sabiduría popular y la visión intercultural del mundo. Se trata de un proceso de empoderamiento popular de la sociedad respecto a las instituciones educativas, que rompe el cerco entre la escuela, la universidad, los centros de investigación, y la comunidad, mediante mecanismos novedosos para que la educación esté al alcance de todos y responda a las necesidades sociales.<sup>18</sup>

Esta nueva forma de pensar la educación, como derecho de todos y todas y no como el privilegio de pocos, fue permeando todos los niveles del sistema educativo, y, a su vez, consolidando una serie de cambios en el ámbito de la Educación Superior, que demandaba la realidad de exclusión que la había caracterizado en la década de los '90. Así, la educación:

Como derecho humano, se plantea la meta de universalización, con el propósito de que la Educación Superior sea un espacio abierto a la formación permanente de todos y todas, para garantizar la participación de la sociedad en la creación, transformación y socialización de conocimientos (...) se plantea la

---

18 Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior / Ministerio del Poder Popular para la Educación. *El Desarrollo de la Educación*. Informe Nacional de la República Bolivariana de Venezuela ante la Unesco. Caracas: Autor, 2009, p.22.

transformación de la Educación Superior en función de profundizar su compromiso con el pueblo, los valores de cooperación solidaria, justicia, igualdad y participación, el fortalecimiento del pensamiento crítico y de las capacidades para la creación intelectual en todos los campos (...) así como con la activa participación y orientación en los procesos de unidad latinoamericana y caribeña y de solidaridad con los pueblos del mundo.<sup>19</sup>

A partir del año 2003, en el gobierno bolivariano cobra fuerza el desarrollo de un conjunto de programas sociales diseñados para dar respuesta a las necesidades prioritarias de la población en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y empleo. Estos programas sociales se denominan “Misiones” y ponen en práctica la acometida de una nueva política social participativa, que a la vez perseguía el desarrollo de una nueva institucionalidad.

En materia educativa se comenzó en el 2003 a abordar la educación de adultos y adultas, a través de la *Misión Robinson I y II*, destinada a acabar con los altos niveles de analfabetismo<sup>20</sup> en los sectores populares de la población y garantizar acceso a la educación primaria. La *Misión Ribas* para el caso de la educación secundaria y la *Misión Sucre* para garantizar la democratización del acceso a la Educación Superior. Para este último, entraba en el debate la lucha contra la exclusión en la educación universitaria desde la garantía a la igualdad de oportunidades en el acceso “... La Educación Superior es parte de los derechos a la

---

19 González, Humberto. “La revolución bolivariana en la educación universitaria”. En: González, H. *La revolución bolivariana en la educación universitaria*. Caracas, IPASME, 2008, 9-10.

20 A dos años de iniciada la Misión Robinson, Venezuela es reconocida como territorio libre de analfabetismo el 28 de octubre de 2005 en la Primera Reunión Mundial de Comisiones Nacionales, Escuelas Asociadas y Clubes y Centros Unesco, reunida en Caracas de 25 al 28 de octubre de 2005.

educación continua, la educación a lo largo de toda la vida, de allí que a todo ciudadano y ciudadana, independientemente de su edad, debe brindársele la oportunidad de acceder a ella en cualquier momento de su vida.<sup>21</sup>

Como se viene señalando, la Misión Sucre<sup>22</sup> corresponde a una política social orientada a garantizar el acceso a los sectores tradicionalmente excluidos de la Educación Superior, transformando las prácticas que obstaculizan el ingreso y repensando la educación universitaria desde nuevos escenarios. Se inicia en el 2003 y tienen como eje central la *municipalización* de la Educación Superior. Esta misión surge de la mano con la Universidad Bolivariana de Venezuela, de hecho, su anuncio se hace durante la inauguración de esta nueva Casa de los Saberes y pasa a complementar la política de reforma educativa iniciada por el gobierno nacional.

La propuesta de esta misión busca relacionar los procesos de aprendizaje, formación e investigación en el ámbito local, para generar nuevas formas de producir conocimiento desde el abordaje de los problemas reales que día a día vive la gente. Se plantea la formación como herramienta para transformar el entorno de ser necesario, para crear vínculos y desarrollar competencias aprendiendo a “conocer,

---

21 Acuña, Luis. “La municipalización de la Educación Superior Venezolana: Expansión con calidad y equidad”. *Educación Superior y Sociedad*, 2008, Vol. 13, n° 1, 79.

22 “La Misión Sucre nace formalmente el 8 de septiembre de 2003 cuando se decreta la creación de la comisión presidencial que estaría a cargo de su formulación, coordinación, seguimiento y evaluación” (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2003b) la fundación Sucre, por su parte, encargada de la ejecución de sus programas y a todos los efectos coordinadora del Plan Extraordinario, es creada el 9 de septiembre y adscrita al Ministerio de Educación Superior (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2003c); en el mes de marzo de 2008 esta fundación es adscrita mediante decreto presidencial al Ministerio del Poder Popular para las Comunicaciones e Informática (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2008)” En: D’Amaro, Daisy. “Cuestiones de la inclusión educativa. A propósito de la UBV y Misión Sucre” En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2009, Caracas: FACES-UCV. Vol. 15, n° 1, 226.

hacer, ser y convivir”,<sup>23</sup> estableciendo diálogos y encuentros con los saberes locales, promoviendo la puesta en escena de un sujeto consciente y comprometido con su realidad.

Se trata de una política educativa llamada a adaptarse a las necesidades de la población, a crear estrategias que permitan innovar en relación a las modalidades de estudio, y en la democratización del saber:

Como parte de sus directrices fundamentales, la Misión Sucre pretende la municipalización de la Educación Superior, la cual supone orientarla hacia lo regional, hacia lo local, tomando como punto de referencia la cultura específica de las poblaciones con sus necesidades, problemáticas, acervos, exigencias y potencialidades.

Se trata de propiciar estudios superiores con pertinencia social, con sentido de arraigo y propósito, inmersos en geografías concretas pero con visión global, comprometidos con el impulso y la promoción del desarrollo endógeno y sustentable de cada una de las regiones, de manera que los espacios educativos se expandan a todos los ámbitos de la vida social y no se restrinjan a las aulas.<sup>24</sup>

Superar el espacio del aula, como espacio de aprendizaje, implica promover que los estudiantes y docentes interactúen con la realidad, desarrollen trabajo en equipo y valores

---

23 Delors, et al. *La educación encierra un tesoro*. Informe a la Unesco de la comisión internacional para la educación en el siglo XXI. Madrid, Santillana Unesco, 1997.

24 Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria. *Fundamentos Conceptuales de la Misión Sucre*. Caracas, Autor, 2004, 47.

colectivos en la construcción cotidiana de una nueva sociedad. La puesta en práctica de la educación centrada en el ser humano y en el desarrollo de sus potencialidades.

La *Misión Sucre* se apoya en espacios del sistema público educativo, en horarios nocturnos y fines de semana, por lo general en planteles de primaria y secundaria, puestos al servicio de ambientes universitarios. Ha desarrollado infraestructura propia con la construcción de aldeas universitarias en algunos puntos del país, funcionando en ambas modalidades. La oferta académica depende de la existencia de profesionales en las distintas áreas en el lugar donde se desarrolle.

La *Misión Sucre* tiene como orientaciones teóricas y metodológicas promover la formación permanente en la Educación Superior: “desarrollando un currículo flexible e integral, bajo un enfoque inter o transdisciplinario, donde se puedan impulsar las innovaciones pedagógicas y diversas estrategias metodológicas”<sup>25</sup> para responder a las necesidades de los y las participantes en el proceso formativo y del país. La municipalización fue pensada como una estrategia para alcanzar la pertinencia social de los aprendizajes en cinco aspectos:(1) en lo sociocultural, a partir de la reivindicación de los saberes locales;(2) en lo cognoscitivo, con la creación de nuevos saberes a través de la investigación-acción como eje del proceso formativo;(3) en lo cognitivo, a través del aprender-haciendo;(4) en lo valorativo, promoviendo el arraigo y la defensa de lo propio, y (5) en lo afectivo, promoviendo la pedagogía de la ternura o del amor, como lo planteara la pedagoga cubana Lidia Toumer.<sup>26</sup>

---

25 Lanz, Carlos (2003). *La misión sucre y la municipalización de la Universidad*. Caracas: Ministerio de Educación Superior. p. 1.

26 Lanz, Carlos (2003). *La misión sucre y la municipalización de la Universidad*. Caracas: Ministerio de Educación Superior, 2-3.

Desde el 2002 se habían elaborado propuestas para la creación de una universidad de Estado que contribuyera en la solución del problema de la demanda de ingreso, respondiera a las exigencias de políticas, ideológicas y sociales del momento, y que, además, sentara las bases para lo que sería en nuevo modelo educativo superior nacional. En este sentido, la UBV y la Misión Sucre

se constituyen como hito fundamental de la nueva Educación Superior venezolana en la medida en que la incorporación urgente de la población excluida y de la transformación de ideas y prácticas universitarias se hacen objeto y se cristalizan discursivamente de manera inédita en un contexto de alta volatilidad política. Desde aquí se registra claramente un cambio en el que participan no solo estas instituciones sino también las viejas universidades experimentales, los colegios e institutos universitarios; y al calor del cual se han diseñado nuevas políticas e instituciones de Educación Superior, entre las que destaca la Misión Alma Mater.<sup>27</sup>

La Misión Sucre, constituye una misión integral que no se puede lograr sin la confluencia de todas las políticas: equidad en el acceso, calidad académica, pertinencia social, interrelación entre las instituciones con las comunidades de su entorno, fortalecimiento de las cooperaciones nacionales e internacionales. Sin embargo, siguen las resistencias del sector universitario, sobre todo de las universidades autónomas, negadas bajo el argumento de la calidad y de la falta de recursos o presupuestos. Estas innovaciones

---

27 D'Amario, Daisy. "Cuestiones de la inclusión educativa. A propósito de la UBV y Misión Sucre". En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2009, Vol. 15, n° 1, Caracas: FA-CES-UCV, 228.

propuestas desde la Misión Sucre son ilustrativas del nuevo modelo universitario, es preciso resaltar que:

El modelo universitario venezolano, que todavía está en construcción, es un modelo inédito completamente, no se parece en nada a las viejas universidades (...) el concepto de claustro universitario se rompe con la municipalización de la Educación Superior. Pero fíjense que la municipalización de la Educación Superior también resuelve otros problemas. El tema, por ejemplo, que es atinente a la democracia universitaria, de cómo vincular la universidad a la solución de los problemas reales del colectivo, de la gente, de sus vivencias. Un segundo problema: el desarraigo que se produce sobre los estudiantes cuando los sacan de sus comunidades.<sup>28</sup>

La *municipalización* como lineamiento principal de la Misión Sucre, se presenta como una fase superior de la *regionalización* al contemplar la “atención a los espacios locales”. Durante el primer año de funcionamiento de la UBV se comienza a aplicar este lineamiento municipalizador al distribuir las secciones bajo el criterio de origen y procedencia de los estudiantes y profesores por parroquias, como una manera de articular directamente la universidad y la comunidad a través de lo que se denominó Unidad Básica Integradora Proyecto (UBIP).<sup>29</sup>

Las dinámicas en las localidades territoriales, producto de la municipalización de la educación, desencadenaron movilizaciones populares en casi todo el territorio nacional. Personas de distintas edades, desde adultos mayores

---

28 Entrevista al ex ministro de educación realizada el 22 de enero 2015.

29 La UBIP se explicará con mayor detalle en el apartado siguiente.



hasta adolescentes que habían sido rechazados de diferentes niveles de la educación formal o quienes nunca habían visto la posibilidad de incorporarse en los planes de formación oficiales, acudieron masivamente a sumarse a las distintas modalidades ofertadas por la revolución bolivariana. Eso significó entrar en dinámicas de construcción colectiva de saberes con coterráneos locales a discutir problemas comunes, eso significó elaborar proyectos conjuntamente con las voceras y los voceros de las organizaciones populares y los Consejos Comunales para dar respuesta a problemáticas producto de la histórica exclusión social.

Largas colas se hacían para inscribirse en alguna de los muchos centros que se habilitaron a lo largo y ancho del territorio nacional durante el censo realizado en el año 2003,<sup>30</sup> y posteriormente salones abarrotados con estudiantes de los sectores populares dieron testimonio no solo de una valoración diferente a la formación sino que demostraron que efectivamente es posible, con las políticas públicas adecuadas, incorporar a los históricamente excluidos a programas de formación con calidad y pertinencia social.

La UBIP, que sigue siendo la base de la formación ubevista, constituye el punto de partida, permanencia y concreción del proceso formativo a través del cual no solo se da la articulación antes mencionada, sino que consolida la articulación entre la práctica y la teoría, la aplicación metodológica y la producción, y re-creación, de conocimientos pertinentes al ámbito local, así como la propuesta de soluciones a las problemáticas presentes. En este sentido, se pretende el arraigo real de estudiantes y profesores<sup>31</sup> con su entorno, desde la

---

30 Hace referencia al Censo nacional de población estudiantil flotante realizado el domingo 23 de septiembre de 2003 en todos los estados del país.

31 "La pertenencia o acción social de estudiantes y docentes en un mismo espacio socio geográfico favorece el interés por la inserción social de la experiencia educativa y la búsqueda de mecanismos que coadyuven a las comunidades, y se traduce en una mayor comprensión y penetración

inmersión en “geografías concretas, pero con visión global, comprometidos con el impulso y la promoción del desarrollo endógeno y sustentable de cada una de las regiones, de manera que los espacios educativos se expandan a todos los ámbitos de la vida social y no se restrinjan a las aulas”.<sup>32</sup>

Lo descrito supone una alternativa de renovación universitaria dirigida a combatir la “desvinculación de la universidad tradicional respecto a la realidad venezolana y las necesidades de las comunidades, particularmente, antes de la entrada en plena vigencia de la Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior (2005)”.<sup>33</sup>

Las experiencias vividas durante la aplicación de las misiones educativas crean el piso para la refundación de la universidad. Una universidad cuya formación se pone al servicio de las necesidades más sentidas en las localidades regionales donde se enraízan, una universidad cuyas investigaciones responden a las determinaciones de las comunidades de aprendizaje que se construyen en los barrios y una universidad que entra en diálogo de saberes a través de dinámicas horizontales con metodologías propias de nuestros entornos.

Entre los logros de la Misión Sucre se refleja el aumento considerable de la matrícula estudiantil universitaria, la expansión territorial de la educación universitaria, tal como se describen a continuación.

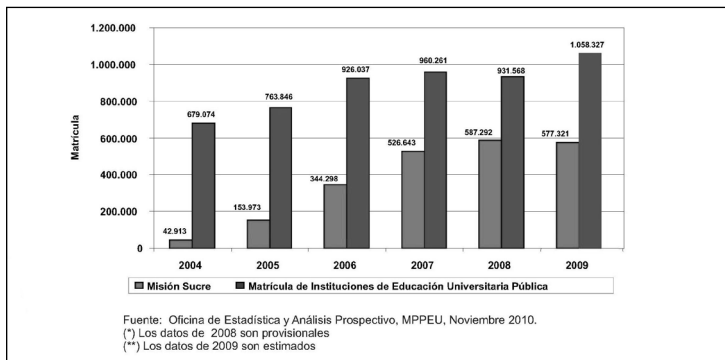
---

con las especificidades culturales; esto es: favorece un encuentro de saberes y experiencias en el que los discursos académicos en la formación del estudiante ceden, se cuestionan, re-interpretan y se instrumentalizan en función de la realidad social”. Castellano María Egilda. “La multidimensionalidad del concepto de equidad en la Educación Superior: problemas y perspectivas”. En: Bolívar, A. y otros. *Humanismo y Educación. Seducción del Futuro*. Caracas: Fondo Editorial Humanidades y Educación/ Fundayacucho, 2004, 75-94.

32 Ministerio de Educación Superior. Memoria y Cuenta, Caracas, Autor, 2004, 26; D’Amario, Daisy. “Cuestiones de la inclusión educativa. A propósito de la UBV y Misión Sucre”. En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2009, Vol. 15, n° 1, Caracas, FACES-UCV. p. 233.

33 D’Amario, Daisy. “Cuestiones de la inclusión educativa. A propósito de la UBV y Misión Sucre”. En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2009, Vol. 15, n° 1, Caracas, FACES-UCV, 237.

**Gráfico 12. Matrícula estudiantil en instituciones de educación universitaria oficiales y de la Misión Sucre 2004-2009**



Tomado de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria Logros de la Revolución. Socialista Bolivariana en educación universitaria 1999-2010, Caracas, Autor, 2010.

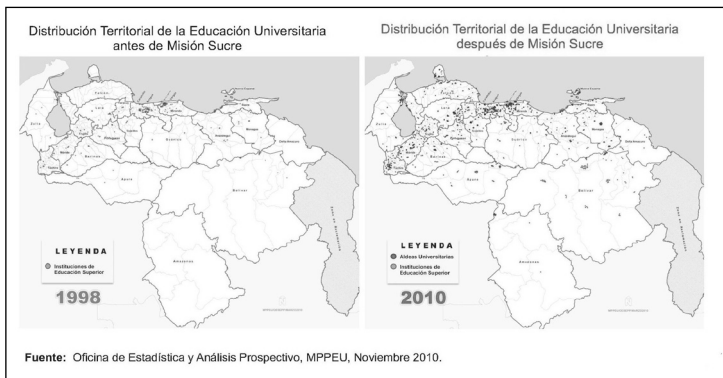
Para el año 2004, tal y como lo describe el cuadro, la Misión Sucre representaba el 9% del total de la matrícula de estudiantes en instituciones públicas, ya para el 2009, representaba un 39%. Ello implicó la presencia de la universidad en todos los municipios del país:

Esta expansión de la cobertura ha supuesto el ingreso de estudiantes de familias cuyos integrantes nunca antes habían tenido acceso a la Educación Superior. Para hacerla posible y garantizar condiciones apropiadas para la continuidad de los estudios se han concentrado esfuerzos en el apoyo socioeconómico a los estudiantes, la municipalización de la Educación Superior y políticas de educación inclusiva dirigidas a sectores tradicionalmente relegados de la Universidad (personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas privadas de libertad).<sup>34</sup>

34 González, Humberto. "La revolución bolivariana en la educación universitaria". En: González, H. *La revolución bolivariana en la educación universitaria*. Caracas, IPASME, 2008, 24.

Una nueva geografía se dibuja en el siguiente gráfico, reflejando la llegada de la universidad a los trescientos cincuenta y cinco municipios del país:

### Gráfico 13. Expansión territorial de la Educación Universitaria



Tomado de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (2010) Logros de la Revolución. Socialista Bolivariana en educación universitaria 1999-2010.

Para el año 2009, la Misión Sucre presenta como logros, la incorporación de 577.321 Triunfadores y Triunfadoras (estudiantes) de los cuales 10.047 son indígenas, 57.532 becarios, 1643 aldeas universitarias y un total de 39.912 docentes colaboradores activos en el desarrollo de la misión. Para el año 2010 contaba con un histórico de 136.635 egresados y egresadas de diversos programas de formación.<sup>35</sup>

Garantizar la cobertura de la educación universitaria, ha sido un gran reto en el desarrollo de esta política, pues llevarla a todos los rincones del país implica sortear con obstáculos en el desarrollo de una gestión académica eficaz, que garantice el acceso a la información y a materiales

35 Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (2010) *Logros de la Revolución. Socialista Bolivariana en educación universitaria 1999-2010.*

bibliográficos para los planes de estudio y el desarrollo de procesos de formación docente. A ello se une el restringido presupuesto que se le asigna, en comparación con el resto de las universidades que manejan menor número de estudiantes, ello se refleja en una flexibilización del trabajo administrativo y docente:

*se flexibilizan* las condiciones de trabajo bajo la modalidad de contratación por horas, y, esencialmente, para cubrir la función docente, que, dada la magnitud del universo y el diseño de la formación, se convierte en un ejercicio intensivo (...) nos encontramos ante un tipo de flexibilización y desregulación de la docencia en Educación Superior que no se corresponde con la exigencia, también presente en este subsistema de Educación Superior, de un personal comprometido con las labores de docencia, investigación e inserción socio comunitaria.<sup>36</sup>

Otra forma de lograr los procesos de municipalización y regionalización es la creación de la Misión Alma Mater, orientada a la potenciación de la Misión Sucre. Sin embargo, antes de abordar este punto es necesario destacar que esta Misión tiene su fundamento en el Proyecto “Alma Mater para el mejoramiento de la calidad y la Equidad de la Educación Universitaria Venezolana”, diseñado por la OPSU-CNU en el año 2001, como se mencionó en páginas anteriores. Este proyecto dividido en componentes con sus derivados, constituyó un paso importante en el replanteamiento de la atención al subsistema y a la búsqueda de nuevas alternativas para mejorarlo.

---

36 D’Amario, Daisy. “Cuestiones de la inclusión educativa. A propósito de la UBV y Misión Sucre” En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2009, Vol. 15, n° 1, Caracas: FACES-UCV, 241.

Es necesario resaltar que para el año 2002 ya se podían identificar algunos logros en cuanto al Sistema de Evaluación y Acreditación, Sistema de Asignación, Seguimiento y Control Presupuestario, Carrera Académica, Fortalecimiento Institucional, Programa Nacional de Orientación Profesional (PNOP), Auxilio Financiero y Sistema Nacional de Admisión. Así mismo, en el “diseño e instrumentación del Sistema de Evaluación de las Universidades Nacionales (SEA), surgido del análisis de nuestra propia realidad, incluido el estudio de nuestro contexto sociopolítico en el cual estamos inmersos”.<sup>37</sup> Con el Proyecto SEA “se constató la necesidad de diseñar una tipología de Universidades Nacionales, que reconozca la diversidad y especificidad que caracteriza a las instituciones de Educación Superior” (ibídem). Estas iniciativas estuvieron ligadas a la necesidad de trabajo mancomunado entre el Viceministerio de Educación Superior, la OPSU y el CNU.

Desde el 2001 al 2008, aunque se presentaron diversas propuestas,<sup>38</sup> discusiones y acciones en torno a la necesidad de iniciar el proceso de transformación universitaria, persistieron resistencias, sobre todo por parte de las universidades autónomas. Ello se refleja con la siguiente reflexión:

---

37 Muros, Xiomara. “La Transformación Universitaria desde el discurso oficial y el discurso de las autoridades universitarias”, *La Universidad se Reforma II*, Caracas: UCV/ORUS/IESALC-Unesco/UPEL/MES, 2004, 51.

38 Entre las propuestas acordadas entre la OPSU-CNU-MES, Muros, Xiomara, 2004, 53, destaca las que resumiera Castellano (2001): (a) organizar de forma flexible los procesos académico-administrativos y los procesos pedagógicos; (b) instrumentar mecanismos apropiados que permitan el desarrollo de una verdadera carrera académica; (c) instrumentar programas integrales que contribuyan a mejorar el desempeño estudiantil; (d) incorporar fórmulas prácticas que contribuyan a la disminución de la inequidad social; (e) dar mayor énfasis a los aprendizajes que a la enseñanza, incentivar el trabajo en grupo y la cooperación; (f) estrechar relaciones con todos los sectores de la sociedad; (g) revisión periódica del currículo, con el fin de evitar la frondosidad curricular y h) considerar la evaluación institucional como un medio para elevar la calidad de las instituciones.

profundas transformaciones de orden socio-político representan una inversión muy drástica de la lógica política del pasado en donde la universidad jugó siempre el rol de polo crítico frente a gobiernos reaccionarios que hostilizaron sistemáticamente su desempeño (...) los nuevos actores no encuentran aún los dispositivos apropiados para redefinir el papel de la universidad frente a la sociedad y, sobre manera, las repercusiones internas que una tal redefinición ha de comportar.<sup>39</sup>

Sin embargo, es necesario destacar que ello no impidió el trabajo con las otras instituciones del sector, desde las que se lograron grandes avances que se reflejan en el diseño y ejecución de la Misión Alma Mater.<sup>40</sup>

Si bien la municipalización se ha llevado a cabo a través de la expansión de aldeas en las parroquias y municipios cuyos programas de formación son implementados por las diversas universidades experimentales del país, la Misión Alma Mater tiene como objetivo la *consolidación del modelo educativo universitario socialista*<sup>41</sup> partiendo de la revisión de los diseños curriculares y las estructuras académicas establecidas hasta el presente. Para ello, se comenzó con la transformación de los Institutos y Colegios Universitarios en Universidades Nacionales Experimentales, y sus carreras en Programas Nacionales de Formación (PNF) lo que implica la articulación directa con las comunidades y la industria.

---

39 Lanz, Rigoberto "Universidades. Quién le teme a las reformas". Cuadernos del Cendes, 2005, Caracas: UCV, Vol. 22, nº 58.

40 Mediante decreto 6.650 del 24 de marzo de 2009, publicado en Gaceta Oficial nº 39.148 del 27 de marzo de 2009, se oficializa la Misión Alma Mater.

41 Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. *Misión Alma Mater. Educación Universitaria Bolivariana y Socialista*, Caracas: Autor, 2009.

Asimismo, se destaca la creación de las universidades territoriales,<sup>42</sup> las universidades especializadas<sup>43</sup> y los institutos especializados.<sup>44</sup> Misión Sucre y Misión Alma Mater se conjugan, entonces, para consolidar la educación.

---

42 Estas universidades estarán especialmente “vinculadas a la vocación y necesidades productivas, sociales y culturales de espacios territoriales determinados (ciudades, estados, distritos funcionales, provincias federales) destinadas a democratizar el acceso a la educación universitaria y dinamizar al desarrollo endógeno”. Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. *Misión Alma Mater. Educación Universitaria Bolivariana y Socialista*, Caracas: Autor, 2009, 10.

43 “La universidades especializadas se constituyen como Redes Nacionales con núcleos y conexiones con las universidades territoriales; desarrollan fortalezas en determinadas áreas de conocimiento, siendo su principal ventaja la concentración de talento humano para fortalecer los programas de formación y conformar comunidades de investigación y apropiación social de conocimiento”. Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. *Misión Alma Mater. Educación Universitaria Bolivariana y Socialista*, Caracas: Autor, 2009, 12.

44 Los institutos especializados están dirigidos al fortalecimiento de áreas específicas de formación y de los acuerdos suscritos de cooperación educativa no solo entre los países del ALBA, sino con los movimientos sociales de gran relevancia como el “Sin Tierra” y “La Vía Campesina”, por ejemplo.



## Relación Universidad-Sociedad: Logros y retos

*Henry Inojosa Zerpa*

La influencia y condicionantes que determinan las relaciones entre la universidad y la sociedad están operando activamente en el quehacer de los centros cuya función fundamental es trabajar con el conocimiento. La importancia estratégica de la comprensión teórico-práctica de la realidad constituye uno de los soportes fundamentales del poder, de allí la relevancia histórica y social que el conocimiento y la universidad tienen para los grupos que conforman la sociedad y de las mediatizaciones constantes a que son sometidas nuestras casas de estudio.

La universidad, por sus objetivos y finalidades, en consecuencia, resulta ser el escenario donde se concentran cuantificados y cualificados esfuerzos de sectores interesados para orientarla de acuerdo a determinados fines. En la década del '90 del siglo XX, espacialmente, a la universidad se le quiso revertir su condición de espacio público y político para convertirla en un escenario privado, al servicio del mercado y extraña a su dimensión política de servicio a la sociedad.

En las universidades venezolanas, especialmente durante la última década del siglo XX, se hicieron más patente

los efectos de la progresiva privatización, producto de la imposición del paquete de medidas neoliberales impuesto por el capital financiero congregado en las corporaciones industrial-militares que dominan los mercados mundiales.

Igual que muchas universidades de los países sometidos a los dictámenes del neoliberalismo, desde el siglo XX la universidad venezolana enfrenta tres crisis: (a) de hegemonía, por la producción de una alta cultura, el pensamiento crítico y los conocimientos ejemplares científicos y humanistas necesarios para la formación de las elites, (b) de legitimidad, por haber dejado de ser consensual y (c) de institucionalidad, por la contradicción entre la reivindicación de la autonomía en la definición de valores y objetivos y la creciente presión para someterla a criterios de eficiencia y productividad.<sup>45</sup>

La crisis institucional es el eslabón más débil de la universidad pública, ya que su autonomía científica y pedagógica se asienta en la dependencia del Estado y ha sido sometida crecientemente al desfinanciamiento, y más aún en regímenes totalitarios que buscan eliminar el pensamiento libre y crítico y colocarla en función de proyectos modernizantes autoritarios, en una coyuntura de globalización neoliberal que justifica su apertura generalizada como bien público para la explotación comercial. La mercantilización de la universidad tiene dos fases:<sup>46</sup> la primera, cuando se expande y consolida el mercado nacional universitario (inicio de la década de 1980 y mediados de 1990) y la segunda, cuando surge el mercado transnacional de la educación. Ambas son pilares del proyecto de convertir al bien público en valor de mercado.

---

45 De Sousa Santos Boaventura. *La Universidad en el Siglo XXI*. Caracas: Centro Internacional Miranda, 2008, p. 33 ss.

46 *Ibidem*.

La universidad ha sido inducida a sobreponerse a la crisis financiera con la generación de ingresos propios, especialmente con las alianzas con el capital y ello da lugar a que se imponga la tendencia de eliminar la distinción entre la universidad pública y la privada, lo que equivale a que se transforme “en un servicio al que se tiene acceso, no por vía de la ciudadanía sino por vía del consumo, y por lo tanto mediante el pago,<sup>47</sup> sufriendo el derecho a la educación una erosión sustancial.

De esta manera, tal sucede en las universidades de los Estados Unidos de Norteamérica:

La necesidad de la Educación Superior por nuevas fuentes de financiación de fondos se ajusta, claramente, a la necesidad inagotable de las corporaciones por nuevos productos. Dentro de esta relación simbiótica, el conocimiento está directamente ligado a su aplicación en el mercado, dando como resultado la desaparición entre conocimiento y mercancía. Al mismo tiempo, a las universidades comienzan a imitar a los negocios multinacionales y están dispuestas a permitir que las corporaciones que patrocinan investigaciones influyan en los resultados obtenidos y que establezcan restricciones a lo que se publique.<sup>48</sup>

La universidad en el proceso de globalización obedece a las directrices del mercado, priorizando la producción y con especial énfasis de aquellos bienes y servicios determinados por el capital transnacional, junto a la tradicional función de la escuela como aparato ideológico del Estado,

---

47 *Ibíd*em 49.

48 Giroux, Henry. *La universidad secuestrada. El reto de confrontar a la alianza militar-industrial-académica*. Caracas: Centro Internacional Miranda, 2008, 140.

estableciendo relaciones que “mediaban y legitimaban la reproducción social y cultural de clase, raza y relaciones de género en la sociedad dominante”.<sup>49</sup> Las decisiones que al interior de los Estados nacionales dependientes se fijan en los términos que impone el capital financiero internacional referido en los paquetes de medidas económicas, consideran que la salud, la educación, entre otros bienes y servicios, son rentables y se ve a la educación universitaria como un costo social considerable y que por ello deben privatizarse y adecuarse a sus dictámenes, así:

Las décadas de los ‘80 y ‘90 se caracterizaron por la fuerza que toma el neoliberalismo y los modos como se hace evidente, sobre el argumento principal de que la política social debía ser asunto privado; por tanto sometidas a las leyes del mercado. Indican que el gasto social debe disminuirse al mínimo, a través de políticas de focalización, y deben plantearse formas de rentabilidad.<sup>50</sup>

Es así que no solo debe cobrar aranceles como contraprestación de sus servicios, sino ponerse en función del mercado. Las decisiones educativas predominantes de los Estados dependientes han estado influenciadas por los modelos implementados en los modelos dominantes. Las orientaciones pedagógicas y los diseños curriculares implementados dan cuenta no solo de la dependencia económica sino de la reproducción ideológica como una práctica constante en los diferentes espacios y niveles de la escolaridad. En este sentido: “Puede señalarse que la influencia

---

49 Giroux, Henry. *Teoría y resistencia en educación*. México: Siglo XXI, 1999, p. 71.

50 Córdova, Yadir. *Integración socioeducativa como eje estratégico para la transformación universitaria. Modelo de Gestión*. Caracas: CNU-OPUSU, 2012, 58.

pedagógica dominante viene del empirismo y del estructuralismo-funcionalismo norteamericano con resultados reduccionistas en el abordaje de la realidad”.<sup>51</sup> Asimismo, “el paradigma disciplinario fundamentó el mapa del conocimiento, la estructura curricular de las ciencias, la organización y categorización de los saberes y la distribución de los recursos para su producción”.<sup>52</sup>

Junto con los paquetes de ajustes de las medidas económicas, las propuestas implicaban otras demandas: “No ha sido ni es ajena al proceso de neo liberalización y privatización de la universidad, la *tecnocratización* que ha marcado los procesos de reforma universitaria promovidos por los gobiernos neoliberales, una de cuyas evidencias más destacadas es la centralidad atribuida al concepto de calidad, despojado de su dimensión política”.<sup>53</sup>

Los diversos procesos políticos de cambio que viven diversos países de Nuestra América, ha llevado a entender las características de los retos que se plantean a las universidades suramericanas, articuladas a realidades complejas donde las políticas y orientaciones colonizadoras y dependencias se han instalado, teniendo expresión en los diseños curriculares establecidos en sus estructuras educativas.

Uno de los retos planteados a las universidades, en consonancia con los procesos políticos descolonizadores, tiene como necesidad central superar los diseños curriculares implementados dentro del sistema educativo cuyas características han sido referidos. El currículo, dentro de cierta concepción, se le ha querido reducir a un plan o programa

---

51 *Ibíd.*, 55.

52 Fergusson, Alex. “Por un nuevo modelo epistemológico para la investigación y la docencia en la universidad venezolana”. En *Nuevos sentidos de la Transformación universitaria*. Caracas: UNESR, 2014, p.98.

53 Téllez Magaldy. “Decolonizar el pensamiento, decolonizar la universidad: Un mismo proceso, varios retos”. En: *Nuevos Sentidos de la Transformación Universitaria*. Caracas: UNESR, 2014, p. 84.

de estudios que sigue una institución educativa para fundamentar y estructurar los contenidos, técnicas y metodologías a utilizar durante los procesos de enseñanza-aprendizaje. Pero ellos son respuestas a principios rectores nacionales contenidos en documentos fundamentales de un Estado. El currículo es expresión social e histórica concreta del proyecto educativo que integra estilos de vida, concepciones ideológicas y conjuntos de conocimientos determinados desde perspectivas de grupos de poder posicionadas socialmente y, la mayoría de las veces, impuestas a las mayorías.

Cada institución, además de estar ubicada en unas coordenadas espacio temporales, geo-históricas, culturales y políticas, tiene un modelo curricular determinado y específico que se imprime y se manifiesta en los perfiles socio-profesionales de salida que la caracteriza y lo diferencia frente a otras, aun cuando la denominación final del egresado y la posición en el mercado laboral sea equivalente para el desempeño funcional en determinada área.

Los diseños curriculares llevan no solo la huella de las instituciones. Ellos son marcas indelebles en la vida de los sujetos encargados de administrarlos y en la vida concreta de quienes son sometidos a los procesos previstos en los programas de formación. El currículum marca y determina desde lo más profundo y se pone de manifiesto en lo concreto de la cotidianidad, en los razonamientos y en las actitudes frente a lo concreto.

Existen instituciones, por ejemplo en el caso de formación de docentes, que hacen énfasis en los conocimientos de determinada parcela disciplinaria y área del conocimiento. Otras se destacan por concentrar sus esfuerzos en el manejo didáctico de los procesos de enseñanza-aprendizaje, haciendo énfasis en el desarrollo de habilidades y destrezas auto-formativas a partir de la experiencia durante

todo el recorrido universitario. Mientras que hay instituciones que se esmeran en una amplia formación docente enfatizada en la investigación.

Los diseños curriculares de alguna manera constituyen un mapa cuyo recorrido produce, en quienes son sometidos a transitarlo, una peculiar experiencia formativa. Las instituciones, producto del trabajo de quienes tienen la responsabilidad de conducir los procesos y de sus características propias, dejan sus huellas en sus egresados.

Los diseños curriculares que utilizamos, en términos generales, se caracterizan por responder a modelos culturales y societarios específicos, con formas de racionalidad y de entender el conocimiento, los saberes y las rutinas didácticas fundamentales producto de idiosincrasias distintas a la nuestra, por lo que en un primer acercamiento podemos identificarlo como descontextualizados, importados, impuestos, colonizadores y neo colonizadores.

Nuestros diseños, también en términos generales, han estado determinados por cierta corriente ideológica donde ha predominado un “currículum mestizo”. Una especie elaborada dentro de los parámetros de la dependencia euro-norteamericana y de la minusvalía de lo propio, adecuada durante la última mitad del siglo XXa determinaciones de la racionalidad instrumental del neoliberalismo, con énfasis en la parafernalia cibernética.

El currículum es un proyecto institucional que responde a objetivos nacionales y expresan una visión del conocimiento y de la educación. Ellos generan cargas, compromisos, obligaciones y responsabilidad social y política entre los integrantes de una sociedad para transformarlos en prácticas educativas autorreguladas.

En el caso venezolano se han adelantado procesos encaminados al diseño curricular enmarcado en documentos nacionales tales como la Constitución de la República Bolivariana

de Venezuela (1999), la Ley Orgánica de Educación (2009), Las Políticas de Educación Superior en Venezuela (2000-2006), el Documento Misión, Visión y Principios Orientadores del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (2008), Misión Alma Mater (MPPEU, 2008), Plan de la Patria (2013-2019), principalmente.

Hoy se continúan planteando desafíos de la transformación curricular, como los siguientes:

Romper con la lógica disciplinar, acabar con la fragmentación institucional, del conocimiento y los saberes. Lograr la interdisciplinariedad y avanzar hacia la transdisciplinariedad en el trabajo universitario. Lograr la integración en el currículum de los tres procesos fundamentales de la universidad. Crear programas de formación en vez de carreras. Organizar los planes de estudio mediante unidades curriculares integradoras de conocimientos, valores y prácticas, en vez de asignaturas. Introducir el trabajo por proyectos como columna vertebral de la formación de grado y de educación avanzada.<sup>54</sup>

Desde esa posición, y junto con un equipo de destacadas profesionales con larga trayectoria en la docencia universitaria,<sup>55</sup> logran diseñar e implementar en la recién creada Universidad Bolivariana de Venezuela, un novísimo y sin precedentes diseño curricular que intenta dar respuesta a los retos que plantea el proceso político venezolano y a las graves limitaciones que traen consigo los diseños

---

54 Castellano María Egilda "Currículo integral e integrador". Conferencia Inaugural del Congreso Nacional de Educación, UNESR, 2015, San Antonio de los Altos.

55 Entre las que cabe mencionar a las profesoras Marina Smeja, Omaira Bolívar, Magaldy Téllez, entre otras.



curriculares importados e impuestos por los intereses transnacionales e implementados en la mayoría de las instituciones universitarias nacionales y predominantes a nivel mundial.

Dicho diseño curricular intenta que los procesos de formación, creación del conocimiento e integración socio-comunitaria que vienen siendo concebidos como algo dissociado y aislado y disociador y aislante (o las funciones tradicionales de la universidad de docencia, investigación y extensión, como comúnmente se les denomina), se integran en lo concreto de la praxis educativa cotidiana de los facilitadores y de los participantes. Para lograr tales cometidos logran colocar como centro de los procesos formativos de los distintos planes de formación de la UBV la Unidad Básica Integradora Proyecto (UBIP).

Tal como se refirió anteriormente, el diseño curricular en la UBV está concebido dentro de los parámetros de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. El currículum es un proyecto educativo que busca pertinencia con los fines del Estado Social de Derecho y de Justicia. Estos diseños se orientan a dar respuesta a los problemas y necesidades sociales e involucran teórica y prácticamente a los estudiantes, docentes, la sociedad en general. Deja de ser un instrumento en función exclusiva a los requerimientos del mercado laboral, aun cuando considera la importancia de la producción en función de la vida y no de la reproducción del capital. Es un modelo curricular, flexible, interdisciplinario, crítico, organizando los planes de estudio y los contenidos programáticos direccionados y conforme a los “ejes de formación”.

La didáctica pedagógica se concreta con diversidad de métodos centrados en aprendizajes significados, secundados en la enseñanza poli-direccional, donde la experiencia de los participantes, de las comunidades organizadas y

el equipo de docentes de diferentes áreas del conocimiento participan en equipos multi y transdisciplinarios.

La evaluación recae en colectivos donde participan los pares en procesos de formación, los integrantes de la comunidad organizada de las comunidades populares que se integran en los proyectos y los docentes, promoviendo de esta manera procesos dialógicos de evaluación que contribuyen a formación integral. Ello busca contrastar con el modelo de la universidad tradicional venezolana, que mantiene una organización disciplinar y de especialistas que bajo supuestos de neutralidad, apoliticidad y con procesos de enseñanza-aprendizaje principalmente conductistas, reproducen la división social del trabajo concediendo estándares de superioridad a los docentes durante los diversos procesos educativos.

Los programas de formación de la UBV (conocidos tradicionalmente como carreras) tienen un eje común en su diseño y desarrollo curricular denominado como unidad básica integradora proyecto.<sup>56</sup>

El proyecto, desde sus inicios, se perfila progresiva y conjuntamente con los afectados por necesidades, a partir de la inserción de los colectivos estudiantiles y el profesor responsable en las comunidades previamente seleccionadas en conjunto, considerando los sectores sociales menos favorecidos y con problemáticas socio-económicas graves. Entendiéndose la comunidad en un sentido amplio:

... el proyecto no es que tiene que estar anclado en un territorio o una comunidad. El proyecto lo que tiene que tener es la direccionalidad para resolver un problema. Un problema social. Entonces, claro, si ese problema está en una comunidad, está en un territorio,

---

56 UBIP Proyecto, en adelante "proyecto".

el proyecto se desarrolla en ese territorio, pero si está en una escuela, se desarrolla en la escuela (...) Pueden ser de diferentes sitios y que tengan un determinado problema, y que se unen para resolver ese problema. Pero de pronto, ¿qué pasa? Que de pronto, resolviendo ese problema, se resuelven otros que tienen ellos en su propio sitio donde viven, en su propio territorio. ¿Por qué? Porque todo eso les permite aprendizaje.<sup>57</sup>

Desde estos espacios sociales se conforman las comunidades de aprendizajes bajo criterios de democracia cognitiva, donde no hay especialistas que traen soluciones sino en equipos de investigación integrados, por una parte, entre los estudiantes y el profesor responsable de proyecto de la UBV y, por la otra, por los voceros pertenecientes a organizaciones populares organizadas afectados directamente y representantes de organizaciones comunitarias que hacen vida en el lugar.

Los profesores y profesoras de proyecto de cada sección, tienen la responsabilidad de acompañar al curso desde el inicio de la formación hasta la culminación del proceso formativo de los estudiantes. Cada sección elabora y presenta periódicamente los informes del proyecto, donde se reflejan los avances en la solución a las problemáticas asumidas. La UBV, a través de las Coordinaciones Académicas, efectúa seguimiento a los proyectos y, de requerirse, orienta a nuevas secciones a dar continuidad a proyectos de investigación que lo requieren.

La unidad básica integradora proyecto, constituye el eje central de los procesos formativos y alrededor de ella se desarrollan todas las unidades curriculares (materias), de acuerdo a los requerimientos de las líneas de investigación

---

57 Entrevista a ex rectora de la Universidad Bolivariana, realizada el 2 de Julio de 2015.

definidas en los proyectos, lo que orienta las teorizaciones en función de las problemáticas concretas y las estrategias del abordaje con la comunidad, construyendo vías concretas que relacionan y articulan el quehacer universitario con la sociedad:

La organización por proyectos se encuentra muy ligada a la articulación entre formación, investigación e interacción socio comunitaria. Desde este punto de vista, un proyecto es una investigación de un tema/ problema que por su pertinencia y relevancia merece estudiarse e implica tanto la articulación de conocimientos como la participación socializante de grupos de estudiantes que trasciende las tradicionalmente denominadas clases. El espacio organizativo de los estudiantes alrededor de un proyecto no es la *clase*, sino el equipo o el grupo trabajando en torno a un problema. De ahí que la característica fundamental de un proyecto es la de ser esfuerzo investigativo deliberadamente orientado a encontrar respuestas a interrogantes o soluciones a un problema seleccionado de común acuerdo entre el grupo de profesores y el grupo de estudiantes. La meta de un proyecto no es solo buscar respuestas o dar soluciones sino también, y esencialmente, desarrollar competencias cognitivas amplias y socio-afectivas del estudiante.<sup>58</sup>

De esta manera logran que, todos los programas de formación de grado (carreras) de la UBV tengan un eje común en su diseño y desarrollo curricular, la unidad básica integradora proyecto, a ella deben tributar todas las unidades curriculares (materias) de acuerdo a líneas de investigación

---

58 Universidad Bolivariana de Venezuela. *Documento Rector*, Caracas, Autor, 2003,82 Formato PDF.

definidas, lo que orientará la priorización de la problemática y las estrategias del abordaje de la comunidad, construyendo una vía para relacionar el quehacer universitario con la sociedad.

Esta forma de investigar e interactuar con la sociedad, implica poner en discusión, formas de conocer y aprender, desde el ejercicio de principios éticos, calidad humana, tolerancia, humildad, respeto y comprensión; haciéndose imprescindible el manejo de una serie de herramientas que puedan permitir enfrentar, abordar y manejar situaciones complejas.

En el proceso político venezolano, las comunidades asumen un papel importante en la conformación de subjetividades protagonistas de las transformaciones sociales, resigificando la expresión colectiva de participación popular.

Partiendo de necesidades e intereses de las comunidades abordadas y desde la perspectiva de la investigación acción participativa, los estudiantes y docentes construyen una relación con la comunidad, coadyuvando a fortalecer el ámbito organizativo a través del diálogo de saberes, escuchando y construyendo democráticamente interpretaciones de la realidad, partiendo de la identificación y discusión crítica colectiva de los principales problemas y necesidades, así como detectando los recursos y potencialidades propias de la localidad para desarrollar un plan de acción donde todos sean partícipes, esto permite vincular la reflexión teórica con la práctica como uno de los elementos fundamentales en la formación ubevista.

El diseño curricular implementado en Universidad Bolivariana de Venezuela concibe a la universidad como un espacio público y como espacio político por excelencia y encuentra en la investigación-acción transformadora el enfoque metodológico que le permite concretar esta concepción. Para ello prevé que desde la incorporación a los

distintos planes de formación, los participantes no solo se comprometan desde lo específico de su formación en dar respuesta a nudos problemáticos concretos en comunidades seleccionadas en base a la gravedad de sus limitaciones, sino que se inicien en el manejo ideo-teórico-metodológico de esta perspectiva metodológico dando respuesta a situaciones concretas.

Esta modalidad curricular no solo rompe con los viejos hábitos teorizantes del tercer nivel de la educación formal, sino que, lo que era antes especialidad del cuarto nivel, como es la formación en el área de investigación, y el desarrollo y la aplicación concreta del conocimiento reservado al quinto nivel, cobren pertinencia concreta desde el inicio de la formación universitaria.

La incorporación de la investigación-acción transformadora como metódica en el diseño curricular de la UBV, permite además concretar la responsabilidad histórica de la universidad con la sociedad, y sobre todo con los sectores tradicionalmente marginados y excluidos, al redimensionar la pertinencia social del conocimiento en función del bienestar colectivo.

Este enfoque metodológico contribuye además con el diálogo de saberes entre la universidad y la sociedad y canaliza la relación entre estas en un plano de horizontalidad, al proponer, en lo concreto, la actividad investigativa centrada en comunidades de aprendizaje, lo que da inicio a la superación de la discriminación entre universidad y pueblo, propio de la división social del trabajo tradicionalmente instalada y determinante de las relaciones que se establecen entre universidad y sociedad, con todas sus consecuencias.

En lo concreto del trabajo a partir de la concepción que implica la Unidad Básica Integradora Proyecto, bajo la perspectiva de la investigación-acción transformadora, se han logrado desarrollar colectivos orgánicos integradores

representativos de la necesaria unidad entre la universidad-pueblo y pueblo-universidad, lo que ha permitido experimentar no solo la fractura y superación de la tradicional división social del trabajo, si no el desarrollo de espacios de articulación social y el salto hacia nuevos espacios de apropiación popular del poder político.

Otro saldo positivo lo constituye el desarrollo de técnicas, procedimientos e instrumentos (tales como el diagnóstico participativo, problematizador y permanente, el acompañamiento, la versión, la relatoría pública y abierta, entre otros) que dan cuenta de la superación de la dependencia de artillerías tradicionales elaborados bajo la lógica investigadora de los centros hegemónicos.

La UBI proyecto ha permitido que la universidad esté presente en las comunidades, sin embargo, esta forma de aproximarse desde la exigencia académica, no está exenta de distorsiones y dificultades en su implementación. Una de ellas es que el tiempo de la comunidad no coincide con el ritmo académico, ello hace que con dificultad se concrete un proceso de investigación acción participativa en toda su extensión.

Otro problema lo representa la deficiencia de formación docente en relación al trabajo comunitario e IAP, lo que hace que existan orientaciones diversas y distorsiones de cómo abordar el proyecto. Por otro lado, la falta de articulación entre los PFG para abordar los mismos territorios, y la difícil relación que se puede establecer con las comunidades al esperar de la universidad la solución a sus problemas, convirtiendo a los estudiantes en gestores ante las instituciones, lo que dificulta la profundidad del horizonte investigativo adquiriendo un carácter asistencial.

Los obstáculos se presentan como retos, día a día la UBV, a través de la Unidad Básica Integradora Proyecto y de la Investigación-acción participativa y transformadora,

avanza con un diseño curricular que permite resignificar a la universidad como espacio público y político, en respuesta a los desafíos de un modelo de democracia participativa en construcción.



## Comentarios finales

*Francis Arguinzones Lugo y Tania Elíaz Guevara*

Explicar el proceso de cambio y transformación que ha transitado Venezuela durante las últimas décadas es tarea compleja. Son incuantificables los logros que en materia política, educativa y cultural impulsó la figura de Hugo Chávez de la mano de un pueblo que durante años soportó las más duras pruebas de opresión y desesperanza.

El despertar de conciencias y el compromiso con un proyecto de país que contempla no solo el desarrollo nacional sino el regional, que toma en cuenta la ética que debe regir a los ciudadanos y ciudadanas de una nación como integrantes de una familia latinoamericana y caribeña, que promueve la integración entre países para favorecer a los grupos más vulnerados de la tierra, que enaltece a los grupos originarios y promueve la dignificación de su existencia y el respeto a sus derechos ancestrales, que brinda al pueblo las herramientas de educación, organización y participación protagónica para el ejercicio pleno de la democracia, son procesos que demandan una lectura compleja, este trabajo es un pequeño aporte a esa lectura necesaria, que requiere ser profundizada.

La vivencia del pueblo venezolano en la revolución bolivariana ha superado cualquier expectativa y ha fortalecido a quienes lo integramos en la construcción de una conciencia social capaz de superar cualquier obstáculo. No en vano Venezuela ha alcanzado en los últimos años el reconocimiento y el respeto mundial por sus logros en materia de salud y educación, por mencionar solo dos ejemplos.

Los procesos políticos que han caracterizado a los países del sur en las últimas dos décadas han sido determinantes para el diseño y ejecución de las políticas públicas en el área educativa. En Venezuela se ha observado un cambio significativo a partir de los nuevos criterios de inclusión para la potenciación de las diversas políticas educativas en el sector universitario.

La democratización, la diversificación y la modernización de las universidades venezolanas implican el reconocimiento y desarrollo de las potencialidades humanas como elemento fundamental. De allí que se rompa con la estructura tradicional del proceso de enseñanza y aprendizaje para dar paso a la construcción del conocimiento que privilegia y enaltece lo colectivo.

La universidad pública venezolana, en la actualidad, no solo se ha pintado de colores, también ha reconocido las potencialidades de las personas con alguna discapacidad, ha acogido a adultos mayores cuyo sueño de formarse en una universidad se hace realidad, promueve el respeto y aceptación de la sexo diversidad. El conocimiento universitario ha llegado a las cárceles, a las comunidades indígenas, a los pueblos, a los barrios, a las instituciones públicas del país siguiendo el pensamiento bolivariano y presentándonos la historia desde el legado de luchadores propios o de nuestra América y el mundo que han abogado a lo largo de la historia por un mundo mejor, más humano y más justo.

Muchos siguen siendo los retos para garantizar la continuidad y seguimiento a las políticas de transformación de la Educación Superior, sigue quedando un largo camino que transitar en la construcción de una universidad democrática y popular, que derrumbe las viejas prácticas, heredadas de modelos educativos excluyentes y competitivos, esa es la labor de las nuevas universidades, estar en permanente revisión, queda para las universidades públicas tradicionales la tarea pendiente de revisar su papel y compromiso con la sociedad. Esperamos que las nuevas políticas de inclusión en el ingreso a todas las universidades públicas, deje como saldo la apertura de fisuras que permitan el desarrollo de los necesarios procesos de debate y transformación.



# Bibliografía

- Acuña, L. (2008). "La municipalización de la Educación Superior venezolana: Expansión con calidad y equidad". En *Educación Superior y Sociedad*, Vol. 13, nº 1, 74-85.
- (2009). "La Revolución Bolivariana y la Educación Universitaria". Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, Presentación.
- (2009). "La Revolución Bolivariana en la Educación Universitaria 10 años de logros". Caracas: Oficina de Estadísticas y Análisis Prospectivo-MPPES, [Presentación].
- Álvarez, J., Rivero, N. (2005). *Las Políticas Públicas y la Planificación en la Educación Superior Venezolana*. Caracas, Maestría Educación Superior, Presentación.
- Asamblea Nacional. *Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, nº 38.272 (Extraordinario) Agosto 30, 2005.
- Arguinzones, F. (2011). *Políticas para la Educación Superior en Venezuela. Estudio comparado: 1989-1998/1999-2008*. Tesis de Maestría para optar al título de Magíster Scientiarum en Educación Superior. Caracas, Universidad Central de Venezuela, Inédito.
- Asamblea Nacional (2005). *Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, nº 38.272 (Extraordinario), 30 de agosto.

- Castellano, M. E. (2000). "¿Se puede gerenciar la Educación Superior? En Martínez, A. (Comp.) *Política, Proyectos y Gestión Educativa*. Caracas, Oficina de Planificación del Sector Superior Universitario (OPSU).
- (2004). "La multidimensionalidad del concepto de equidad en la Educación Superior: problemas y perspectivas". En Bolívar, A., et al. *Humanismo y Educación. Seducción del Futuro*. Caracas: Fondo Editorial Humanidades y Educación/Fundayacucho.
- (2004). "La UBV es una universidad política, pero no es partidista". Discurso de orden en el foro sobre Ley de responsabilidad Social de los medios. Disponible en: [www.aporrea.org/actualidad/a9966.html](http://www.aporrea.org/actualidad/a9966.html)
- (2010). *Políticas para la Educación Superior en Venezuela*. Caracas, UBV.
- (2010). *Realidades y Retos de la Educación Universitaria en el Marco de la Revolución Bolivariana*. Caracas, UBV.
- (2011). "Educación universitaria en Venezuela, 2000-2010: Logros y compromisos". En *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 20, n° 2, 343-365.
- (2015). "Currículo integral e integrador". Conferencia Inaugural del Congreso Nacional de Educación, UNESR, San Antonio de los Altos.
- Consejo Nacional de Universidades (2001). "Propuestas para la transformación universitaria. Resolución n° 392, 1 de junio de 2001". En Consejo Nacional de Universidades-Secretariado Permanente. *Transformación de la Universidad Venezolana*. Caracas, Autor.
- Consejo Nacional de Universidades-Oficina de Planificación del Sector Universitario (2001). *Proyecto "Alma Mater" para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación universitaria en Venezuela*. Cuadernos OPSU, n° 1. Octubre 2001. Caracas, Autor.
- (2002). *Proyecto Alma Mater. Desempeño Estudiantil Y Equidad en la Universidad Venezolana*. Edición n° 6, Caracas, Autor.
- Córdova, Y. (2012). *Integración socioeducativa como eje estratégico para la transformación universitaria. Modelo de Gestión*. Caracas, CNU-OPSU.
- D'Amario, D. (2009). "Cuestiones de la inclusión educativa. A propósito de la UBV y Misión Sucre". En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 15, n° 1, pp. 225-253. Caracas, FACES-UCV.
- Delors, J., et al. (1997). *La educación encierra un tesoro*. Informe a la Unesco de la comisión internacional para la educación en el siglo XXI. Madrid, Santillana-Unesco.

- De Sousa Santos B. (2008). *La Universidad en el Siglo XXI*. Caracas: Centro Internacional Miranda.
- Fuenmayor, L. (2002). "La admisión estudiantil a institutos y colegios universitarios oficiales de Venezuela". En *Pedagogía*, Vol. XXIII, n° 68, 387-410. Caracas, Escuela de Educación-UCV.
- Fergusson, A. (2014). "*Por un nuevo modelo epistemológico para la investigación y la docencia en la universidad venezolana*". En *Nuevos sentidos de la Transformación universitaria*. Caracas, UNESR.
- Giroux, H. (1999). *Teoría y resistencia en educación*. México D.F., Siglo XXI.
- (2008). *La universidad secuestrada. El reto de confrontar a la alianza militar-industrial-académica*. Caracas, Centro Internacional Miranda.
- González, H. (2008). "La revolución bolivariana en la educación universitaria". En González, H. *La revolución bolivariana en la educación universitaria*. Caracas, IPASME.
- Graffe, G. (2006). *Políticas públicas en la Educación Superior venezolana 1989-2004. Controversias sobre políticas de cantidad y calidad* (Inédito). Trabajo de grado para optar al Título de Magíster Scientiarum en Educación Superior. Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Graffe, G. (2005). *Políticas Públicas Educativas frente a la crisis. Reforma del Estado y Modernización de la Educación Venezolana 1979-2002*. Caracas: Ediciones del Vicerrectorado Académico y de la Secretaría.
- Korol, C. (2008). "La educación en Venezuela: batallas por la descolonización cultural". Entrevista a Silio Sánchez. Coordinador Nacional del Programa de Formación de Grado en Estudios Jurídicos de la Universidad Bolivariana de Venezuela, en *Revista OSAL*, año IX, n° 24, 183-194. Buenos Aires, Clacso, Observatorio Social de América Latina.
- Lanz, C. (2003). *La misión sucre y la municipalización de la universidad*. Caracas, Ministerio de Educación Superior.
- Lanz, R. (2005). "Universidades. Quién le teme a las reformas". En *Cuadernos del Cendes*, Vol. 22, n° 58. Caracas, UCV.
- Ley Orgánica de Educación (2009). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n° 5929 (Extraordinario), 15 de agosto.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. (1999). *Memoria y Cuenta*. Caracas, Autor.

- (2001). *Políticas y estrategias para el desarrollo de la Educación Superior en Venezuela 2000-2006*. Caracas, Autor.
  - (2002). Consejo Nacional de Universidades. Oficina de Planificación del Sector Universitario "Proyecto 'Alma Mater' para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Universitaria en Venezuela". Desempeño Estudiantil y Equidad en la Universidad Venezolana. Apoyo Académico al Desempeño Estudiantil (PRODES). Caracas, Cuadernos OPSU.
  - (2003). *Memoria y Cuenta*. Caracas, Autor.
  - (2004). *Memoria y Cuenta*. Caracas, Autor.
  - (2005). *Memoria y Cuenta*. Caracas, Autor.
  - (2006). *Memoria y Cuenta*. Caracas, Autor.
  - (2007). *Memoria y Cuenta*. Caracas, Autor.
  - (2008). *Memoria y Cuenta*. Caracas, Autor.
- Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (2007). *Documento sobre Misión, Visión, Políticas y Objetivos*. Caracas, Autor.
- (2009). *Misión Alma Mater. Educación Universitaria Bolivariana y Socialista*, Caracas, Autor.
  - (2004). *Fundamentos Conceptuales de la Misión Sucre*. Caracas, Autor. Disponible en: <[http://www.mppeu.gob.ve/web/uploads/documentos/documentosvarios/pdf21-12-2009\\_08:54:06.pdf](http://www.mppeu.gob.ve/web/uploads/documentos/documentosvarios/pdf21-12-2009_08:54:06.pdf)> Consultado el 2 de agosto de 2014.
  - (2009). *Misión Alma Mater. Educación Universitaria Bolivariana y Socialista*. Caracas, Autor. Disponible en: <[http://www.mppeu.gob.ve/web/uploads/documentos/documentosvarios/pdf21-12-2009\\_07:30:40.pdf](http://www.mppeu.gob.ve/web/uploads/documentos/documentosvarios/pdf21-12-2009_07:30:40.pdf)>
  - (2010). *Logros de la Revolución. Socialista Bolivariana en educación universitaria 1999-2010*. [Presentación]. Caracas, Autor.
  - (2010). *Logros de la Revolución. Socialista Bolivariana en educación universitaria 1999-2010*. Disponible en: <[http://portal2.mppeuct.gob.ve/web/uploads/PDF/FOLLETO\\_LOGROS\\_DE\\_LA\\_REVOLUCION\\_SOCIALISTA\\_BOLIVARIANA\\_EN\\_EDUCACION\\_UNIVERSITARIA.pdf](http://portal2.mppeuct.gob.ve/web/uploads/PDF/FOLLETO_LOGROS_DE_LA_REVOLUCION_SOCIALISTA_BOLIVARIANA_EN_EDUCACION_UNIVERSITARIA.pdf)>
  - (2007). *El Desarrollo de la Educación. Informe Nacional de la República Bolivariana de Venezuela ante la Unesco*. Caracas, Autor. Disponible en: <[http://www.ibe.unesco.org/National\\_Reports/ICE\\_2008/venezuela\\_NR08\\_sp.pdf](http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2008/venezuela_NR08_sp.pdf)>



- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007)*. Caracas, Autor.
- (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer plan socialista de la nación (2007-2013)*. Caracas, Autor.
- Morales, E., Muñoz, I., Hernández, M. (2012). "Reforma universitaria en Venezuela: ¿Pertinencia o vinculación social?". En *CPU-e, Revista de investigación Educativa*, nº 15, julio-diciembre, 119-139. México D.F.
- Muros, X. (2004). "La Transformación Universitaria desde el discurso oficial y el discurso de las autoridades universitarias". En *La Universidad se Reforma II*. Caracas, UCV/ORUS/IESALC-Unesco/UPEL/MES.
- Rama, C. (2005). *La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina. IESALC/Unesco*. Caracas, Fondo Editorial IPASME.
- Téllez M. (2014). "Decolonizar el pensamiento, decolonizar la universidad: Un mismo proceso, varios retos". En *Nuevos Sentidos de la Transformación Universitaria*. Caracas, UNESR.
- Universidad Bolivariana de Venezuela (2003). *Documento Rector*. Caracas, Autor. Formato PDF.
- Vargas, L. (2009). *Estrategia para la gestión de la formación docente de profesores universitarios*. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Pedagógicas. Centro de Estudios de Educación Superior Manuel F. Gran. Santiago de Cuba, Universidad de Oriente.



## **Reflexiones finales**

---

*Mirtha Lischetti e Ivanna Petz*



Las dificultades y los logros que podamos encontrar en esta publicación conjunta realizada por cuatro equipos de investigadores de cada uno de los países, formados no solo en las ciencias sociales, sino también, en el caso de alguno de ellos, de formación en las ciencias duras, van a tener todas que ver con el grado de conocimiento científico, político e ideológico que pudimos alcanzar después de haber compartido el desarrollo conjunto de cuatro Proyectos PPUA, de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación de nuestro país, Argentina.

Hemos decidido dejar que las modalidades de escritura y los énfasis con los que cada equipo presente los temas y las problemáticas que se analizan, se expresen libremente dando a cada equipo la posibilidad de mostrar su particularidad, particularidad que se funda en trayectorias históricas diferentes, luchas de emancipación también distintas, tanto como lo son las estructuras socio-económicas y las características culturales de cada formación social; las coyunturas históricas que se están viviendo, insertas en una historia más amplia que las significa y las valora; y las

formaciones académicas de cada equipo, no solo en las temáticas, sino también en las maneras de entender a la región y al mundo.

Encontramos entonces que en esta publicación conjunta, Argentina y Uruguay se atienen prácticamente a dos partes en su desarrollo, las que indican las características de la década en cada uno de sus respectivos países y la segunda parte, la que caracteriza a las transformaciones de sus sistemas universitarios. Ya que el nivel de transformaciones realizadas en sus formaciones sociales han tenido una profundidad determinada.

La magnitud de las transformaciones que se dieron en Bolivia y en Venezuela excede la posibilidad de que los equipos respectivos puedan cumplimentarla consigna. El equipo boliviano necesita más de cuatro capítulos para dar cuenta de lo acontecido: las transformaciones económicas: el pasar a tener el control sobre las riquezas de su subsuelo, y de su producción, en general; las transformaciones demográficas: que la mayor parte de la población, colonizada y estigmatizada a través de procesos de colonialismo interno durante siglos, se haya hecho cargo de los destinos y de la administración de sus propias políticas; las transformaciones culturales: los desafíos a pensar en el derecho que cabe a la existencia de todas las distintas formas de vida de las poblaciones de los pueblos originarios que habitan su territorio, la decisión política de nominar a su formación social como Estado Plurinacional y a reformular democráticamente la Constitución que enmarca las nuevas normas que regulan la vida en ese territorio por primera vez propio. Estos hechos llevaron a la producción de un material muy bien sistematizado, que historiza procesos y compara realidades socio económicas. Nos enorgullece pensar que la realidad de esta Investigación conjunta haya posibilitado el desarrollo de esos materiales producidos por el equipo

boliviano, que van a ser objeto de una publicación a cargo de la Universidad Mayor de San Andrés y de la editorial de la Vicepresidencia del País hermano de Bolivia.

En Venezuela, las transformaciones operadas permitieron la inclusión de prácticamente la totalidad de la población. El equipo venezolano da cabal cuenta de lo acontecido en el campo de la educación en general, y de la educación superior, en especial, caracterizando a las así llamadas “Misiones” y a la creación de la Universidad Bolivariana.

Cuando formulamos el proyecto de investigación que dio como resultado esta publicación conjunta, planteábamos como hipótesis la existencia de una correlación entre las transformaciones político-económicas y socio-culturales que tuvieron lugar durante la década pasada en nuestros países, y las políticas de promoción y financiamiento para la innovación en educación superior estrechamente relacionadas a la vinculación territorial e integración socioeducativa. No nos equivocábamos. En efecto, es lo que se expresa en los diferentes capítulos acerca de las transformaciones en los sistemas de educación superior en los cuatro países.

Transformaciones sobre una universidad atravesada por los programas de reformas de los años '90, llevados adelante en simultaneidad en toda la región, donde la aplicación de estándares de calidad, y el comprender las problemáticas educativas desde un asunto técnico, más que político, sin considerar las particularidades de las instituciones y sin la participación de la comunidad académica, fue la tendencia hegemónica (Llomovate et al., 2013).

En el proyecto también escribíamos que el carácter de aquellas transformaciones tuvo como objetivo la inclusión de mayores sectores de población a las universidades públicas. Estas innovaciones, estos procesos, de distinta raigambre y aceptación crítica en cada país cumplieron su objetivo fundamental: la excelencia universitaria, caracterizando a la

misma, no desde los parámetros de las elites, sino desde el criterio de llegar con la educación superior a mayor cantidad de población, respetando la calidad de la enseñanza, y una determinada orientación ideológico-política de la misma. Tampoco nos equivocábamos, en la sistematización de cada país se da cuenta de tal carácter. Es que el concepto de calidad, "... es una construcción social que varía según los intereses de los grupos de dentro y fuera de la institución educativa [en nuestro caso de las instituciones de la educación superior] que refleja las características de la sociedad que se desea para hoy y que se proyecta para el futuro. No es un concepto unívoco y fijo sino que debe ser construido a través de consensos y negociaciones de los actores" (Dias Sobrinho, 1995:76, citado en Llomovate et al, 2013:36).

En su conjunto, las innovaciones desarrolladas desafían la mirada de la eficacia neoliberal. De aquí que uno de los retos que se nos presenta a los Complejos de Educación Superior latinoamericanos es generar un nuevo sistema de evaluación de la calidad de la educación superior para proyectar su función social y pública creando nuevos tópicos de referencia hacia la sociedad (Llomovate, 2013).

Pero también, siguiendo a Zemelman (2013) se nos imponen las preguntas que nos plantea el contexto actual a nuestras universidades: ¿Qué significa desarrollar un país o una nación? ¿Qué significa hablar de plurinación?, ¿qué significa hablar de actores sociales?, ¿qué significa desarrollo técnico científico? Cuestiones aparentemente elementales pero que suponen una respuesta situada "en función de las exigencias del momento histórico de cada país" (2013:51). Resulta fundamental que nuestras universidades se interroguen respecto de esto que trata de la relación entre conocimiento, pensamiento y contexto histórico, solo a partir de ese interrogatorio, sigue Zemelman, "estamos frente a la posibilidad de generar un saber para la transformación".



Y este es, pues, uno de los aportes fundamentales que cada complejo de educación superior pueda otorgar a su pueblo.

Quizás sea América Latina el lugar donde se ha desarrollado una educación superadora de la herencia que nos haya dejado las universidades de Salamanca y Bolonia, tensionadas por la influencia del liberalismo francés. La reforma del '18 puso de manifiesto que nuestras universidades tenían preocupaciones que no fueron significativas en igual grado a las universidades europeas, dando cuenta de la utopía de una modernidad propia (Marengo y Giordano, 2013). A lo largo del siglo XX el derrotero de la educación superior latinoamericana estuvo permeado por dos modelos de universidad enfrentados, uno excluyente y otro inclusivo, al decir de Zaffaroni (2015). En esta trayectoria debemos situar lo que se ha expresado en todos los capítulos vinculados a la educación superior en el presente volumen: la combinación de soluciones a los problemas heredados de décadas pasadas signados por una matriz universitaria fuertemente elitista y de la profundización de una política educativa democrática popular. Solo comprendiendo esta combinación, en el marco de aquella genealogía, se desnaturaliza la cristalización de lo que hoy se nos presenta como derecho, al tiempo que advierte respecto de la responsabilidad popular de defenderlo (Friedemann y González, 2015).



## Bibliografía

- Friedemann, S., González, C. (2015). "Historia del derecho a la educación superior". En <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-286552-2015-11-20.html>>
- Llomovate, S., Juarros, F., Kantarovich, G. (2013). "Pensando en una Universidad descolonizada y nuevamente Latinoamericana". En Llomovate, S. Juarros, F., Kantarovich, G. (Comp.) *Reflexiones prospectivas sobre la Universidad Pública*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Marengo, R., Giordano, C. (2013). "De riquezas, abandonos y oportunidades urgentes. Educación superior en la Argentina contemporánea". En Llomovate, S. Juarros, F., Kantarovich, G. (comps.), *Reflexiones prospectivas sobre la Universidad Pública*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Marquina, M., Chiroleu, A., (2015). "¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina". En *Propuesta Educativa* n° 43, año 24 Vol.1, 7-16.
- Zaffaroni, R. (2015). "Universidades". En línea: <http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-285422-2015-11-05.html>
- Zemelman, H. (2013) "El lugar del pensamiento y la tendencia a la burocratización del intelecto en la universidad". En Llomovate, S. Juarros, F., Kantarovich, G. (comps.), *Reflexiones prospectivas sobre la Universidad Pública*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.



## Los autores

### Francis Arguinzones Lugo

Profesora de Castellano, Literatura y Latín Universidad Pedagógica Experimental Libertador-Instituto Pedagógico de Caracas (UPEL-IPC). Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Magíster en Educación Superior por la misma Universidad. Docente fundadora de la Universidad Bolivariana de Venezuela. Adscrita al Centro de Estudios Sociales y Culturales de la Universidad Bolivariana de Venezuela, Núcleo de Investigación Ética Nuestramericana de la Emancipación.

### Juan Pablo Cervera Novo

Profesor en Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Se ha formado y desarrollado en el campo de la Extensión Universitaria de esta institución participando y dirigiendo programas y proyectos. Actualmente, es Coordinador general del Centro de Innovación y Desarrollo para la Acción Comunitaria (CIDAC) de esa Facultad. Ha sido docente de la Universidad Nacional de Avellaneda y en la Facultad de Filosofía y Letras-UBA. Es autor y co-autor de diversas publicaciones vinculadas a la relación Universidad-Sociedad.

## **Graciela Corbato**

Profesora en Ciencias Antropológicas por la Facultad de Filosofía Letras de la Universidad de Buenos Aires. Se ha formado y desarrollado en el campo de la Extensión Universitaria en dicha institución participando y dirigiendo programas y proyectos. Actualmente, es Coordinadora de proyectos en el Centro de Innovación y Desarrollo para la Acción Comunitaria (CIDAC) de esa Facultad.

## **Daniel Cueva**

Licenciado y, actualmente, Doctorando en Ciencias Antropológicas por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Es docente del Ciclo Básico Común y en el Programa UBA XXI de la misma Universidad. Ha integrado distintos Proyectos de Investigación en Antropología Política, en temas como Migración, Protesta Social, Estado, Políticas Públicas y Trabajo, en lugares como el Conurbano Bonaerense, el Gran Neuquén y distintos lugares de Chile. Es trabajador del área de Cultura de la Universidad Nacional de José C. Paz.

## **Tania Elíaz Guevara**

Antropóloga por la Universidad Central de Venezuela. Tesista de la Maestría en Estudios de la Mujer (UCV). Docente del Programa de Formación de Grado en Estudios Jurídicos de la Universidad Bolivariana de Venezuela. Investigadora acreditada al Programa de Estímulo a la Innovación e Investigación. Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Integrante del Sistema de Investigaciones Socio-jurídicas de la Universidad Bolivariana de Venezuela.

## **Carina Giraud**

Maestranda por la Facultad de Ciencias Sociales y Profesora en Ciencias Antropológicas por la Facultad de Filosofía Letras de la Universidad de Buenos Aires. Se ha formado y desarrollado en el campo de la Extensión Universitaria en esta institución participando en la ejecución de progra-

mas, proyectos y políticas públicas en temáticas de trabajo y economía popular. Forma parte del equipo de gestión del Centro de Innovación y Desarrollo para la Acción Comunitaria (CIDAC) de la FFyL.

### **Guadalupe Hindi**

Licenciada en Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Se ha formado y desarrollado en el campo de la Extensión Universitaria participando en programas, proyectos e implementación de políticas públicas en temáticas de trabajo y economía popular. Actualmente, forma parte del equipo de gestión del Centro de Innovación y Desarrollo para la Acción Comunitaria (CIDAC) de la FFyL.

### **María Fernanda Hughes**

Licenciada en Antropología y Doctoranda en Antropología por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Docente de Antropología en el Ciclo Básico Común desde 1986. Actualmente, Jefa de Trabajos Prácticos de la Cátedra Sabarots en el CBC-UBA. Investigadora de Proyectos de Investigación financiados por la UBA y la Secretaría de Políticas Universitarias. Actualmente, Investigadora Tesista del Proyecto: "Etnografías de Problemáticas de Trabajo y Empleo en Contextos Posfordistas". Investigadora en el "Proyecto para la Promoción de la Universidad Argentina". Directora de Proyectos UBANEX. Participa en eventos nacionales e internacionales de su especialidad. Publicó numerosos artículos en libros y revistas nacionales e internacionales.

### **Henry Inojosa Zerpa**

Licenciado en Educación, Especialista en Educación de Adultos con estudios de maestría en Tecnología y Diseño Educativo. Docente convencional del Programa de Formación de Grado en Estudios Jurídicos

de la Universidad Bolivariana de Venezuela. Director Nacional de Planificación Académica de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez. Investigador, Profesor de Filosofía, Pedagogía y Currículum. Premio Nacional del Libro 2014, Premio Internacional del Libro Luis Beltrán Prieto Figueroa, Pensamiento Político Educativo 2015.

### **Matías Larsen**

Profesor en Ciencias Antropológicas por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Docente de esa casa de estudios y de la Universidad Nacional de Avellaneda. Coordina actividades y proyectos de Extensión Universitaria desde el Centro de Innovación y Desarrollo para la Acción Comunitaria (CIDAC) de la FFyL en temáticas de trabajo y economía popular, y en coordinación con políticas públicas y organizaciones en territorio.

### **Mirtha Lischetti**

Profesora Consulta Titular del Ciclo Básico Común-UBA. Coordinadora Académica del Centro de Innovación y Desarrollo para la Acción Comunitaria (CIDAC). Directora de Proyectos de Investigación de la Universidad de Buenos Aires (UBACyT) desde 1998 hasta la actualidad. Publicó numerosos artículos, capítulos de libros y libros de su especialidad.

### **Ivanna Petz**

Doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires, docente del Departamento de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Dirige e integra proyectos de investigación, de extensión y de transferencia financiados por el CONICET, la UBA, la Universidad Nacional de Avellaneda, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Educación de la Nación. Actualmente, es Secretaria de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.



### **Karen Silva Aristeguieta**

Antropóloga egresada de la Universidad Central de Venezuela. Docente del Programa de Formación de Grado en Estudios Políticos y Gobierno de la Universidad Bolivariana de Venezuela.

### **Natalia Suárez**

Licenciada en Sociología por Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Docente-Investigadora de Sociología en el Ciclo Básico Común-UBA desde 1998. Actualmente, integrante de la Cátedra Gamallo. Investigadora de Proyectos de financiados por la UBA y por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

### **Mónica Tacca**

Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en la misma Universidad. Docente-Investigadora en el Ciclo Básico Común-UBA desde 1998. Autora de numerosos artículos, capítulos de libros y presentaciones a congresos de su especialidad.

### **Lezy Vargas Flores**

Doctora en Ciencias pedagógicas, Magíster y Especialista en Educación. Directora Nacional del Centro de Estudios en Educación Emancipadora y Pedagogía Crítica de la Universidad Bolivariana de Venezuela, Núcleo académico de investigación Formación Crítica para la transformación universitaria. Docente de Maestría en Derechos Humanos, Especialización en docencia universitaria, Maestría y Doctorado en Ciencias para el Desarrollo Estratégico. Coordinadora Nacional de estudios conducentes a grado académico (UBV) entre 2009 y 2011. Premio Nacional del Libro Venezolano 2006.





