

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN  
COMISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN SUPERIOR



**LA INCLUSIÓN SOCIAL COMO POLÍTICA  
PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR  
(Período 1999-2008)**

Autora: **Lic. Jasmin E. Jaimes Núñez**

Caracas, Febrero 2011

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN  
COMISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN SUPERIOR

**LA INCLUSIÓN SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE LA  
EDUCACIÓN SUPERIOR  
(Período 1999-2008)**

Autora: **Lic. Jasmin E. Jaimes Núñez**

Tutor: **Dr. Gilberto Graffe**

Trabajo que se presenta para optar al  
grado de Magister Scientiarum en  
Educación.

Mención: Educación Superior

Caracas, Febrero 2011



## DEDICATORIA

*.....A todos los bachilleres excluidos y ahora incluidos en la Educación Superior, quienes durante décadas sufrieron la desesperanza de no tener la oportunidad de acceder a la educación universitaria. El siguiente reto es: garantizar su permanencia con calidad y pertenencia social, lo cual es una responsabilidad de todos!*

## AGRADECIMIENTOS

*Muy especialmente a Gilberto Graffe, mi Tutor, quien cual Drupi, logró que yo terminara esta tesis ¡de todo corazón mil gracias! ¡sin su insistencia y persecución no hubiera sido posible terminarla!...*

*A Isabel Medina, quien a pesar de sus ocupaciones, saco tolerancia, madrugadas y fines de semana ¡para ayudarme en las correcciones y aportes...!*

*A Marian Villalobos, mi asistente, quien durante varias semanas tuvo la paciencia y dedicación de ayudarme en la transcripción y aportes...*

*A Xioli, quien me asistió en todas las gestiones logísticas y domesticas! para que yo tuviera tiempo y tranquilidad...*

*A mis amigos, mi familia escogida: Yennifer G, Freddy M. y Carmelo D; quienes con su apoyo afectivo me animaron a terminar cuando desfallecía!*

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN  
COMISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN MENCIÓN EDUCACIÓN SUPERIOR

**La Inclusión Social Como Política Pública de  
Educación Superior  
(Período1999-2008)**

Autor: Lic. Jasmin Jaimes  
Tutor: Dr. Gilberto Graffe  
Febrero 2011

**RESUMEN**

El tema de la inclusión social ha cobrado especial relevancia en los diversos escenarios internacionales y nacionales en la primera década del siglo XXI. De hecho, se ha convertido en una de las políticas banderas en América latina, y en el caso venezolano, la inclusión social en educación superior durante el periodo 1999-2008, constituye una de las políticas públicas más importantes del Estado venezolano. Ahora bien, la revisión general de la instrumentación de esta política y sus impactos, constituye un elemento significativo para el desarrollo de esta investigación, así como también, el seguimiento de sus alcances y efectos reales de la intencionalidad de incluir a los excluidos de la educación superior. Ante esta realidad, han surgido diversas opiniones adversas y favorables acerca de instrumentación de las mismas, no obstante, se aprecian esfuerzos tímidos en cuanto a investigaciones sobre sus efectos e impactos. De lo anterior se desprende como objetivo de la presente investigación, analizar la evolución y alcance de la inclusión social como política pública en la Educación Superior de Venezuela durante el periodo 1999-2008. Así, y dada la naturaleza de este análisis, se plantea una investigación de tipo documental y bibliográfico que pretende revisar y analizar las políticas públicas de inclusión social en la educación superior venezolana en el período 1999-2008.

Descriptores: Inclusión social, Políticas Públicas, Educación Superior, Exclusión Social.

## ÍNDICE

	CONTENIDO	Pag
	Introducción	xi
<b>I.</b>	<b>CAPÍTULO I EL PROBLEMA</b>	
	1.1 Planteamiento del Problema	13
	1.2 Justificación de la Investigación	17
	1.3 Objetivos de la Investigación	20
	1.4 Marco Metodológico	21
	1.4.1 Tipo y diseño de investigación	21
	1.4.2 Fases de la investigación	23
	1.4.3 Técnicas de investigación	24
	1.5 Limitaciones para el desarrollo de la Investigación	25
<b>II.</b>	<b>CAPÍTULO II ALGUNAS REFERENCIAS TEÓRICAS SOBRE LA EXCLUSIÓN SOCIAL</b>	
	2.1 Exclusión Social: definiciones y antecedentes del término	27
	2.1.1 La exclusión social como categoría en el análisis de las políticas públicas	34
	2.2 Exclusión Social, Globalización y Estado	36

**ÍNDICE**  
**(Continuación)**

<b>CONTENIDO</b>	<b>Pag</b>
2.3 Estado, Globalización, Educación y Exclusión Social	43
2.3.1 Educación y exclusión social	51
2.4 La exclusión social en la educación superior venezolana	58
<b>III    CAPÍTULO III</b>	
<b>LA INCLUSIÓN SOCIAL COMO POLÍTICA EDUCATIVA EN</b>	
<b>LA EDUCACIÓN SUPERIOR VENEZOLANA</b>	
3.1 Consideraciones Generales	59
3.2 Referentes y Antecedentes Internacionales Sobre la Política de Inclusión Social en Educación	73
3.3 La Inclusión Social Como Columna Vertebral de las Políticas Públicas del Gobierno Bolivariano de Venezuela	77
3.4 Políticas y Acciones en la Educación Superior para la Inclusión Social desde 1999 en Venezuela	84
3.5 Las Estrategias de Inclusión Social en la Política Educativa Pública	98
3.5.1 La Misión Sucre	98
3.5.2 La Universidad Bolivariana de Venezuela	108
3.5.3 La municipalización de la Educación Superior como acción de Política de Inclusión Social	113
3.5.4 Las Aldeas Bolivarianas	114

**ÍNDICE**  
**(Continuación)**

<b>CONTENIDO</b>		<b>Pág.</b>
3.6 Políticas, Planes, Programas y Acciones de Política de Inclusión Social Educativa		118
3.6.1 Período 2007 – 2009		118
3.6.2 Misión Alma Mater		119
3.6.3 Los Programas Nacionales de Formación PNF		122
3.6.3.1 Características comunes de los PNF		125
<b>IV</b>	<b>CAPÍTULO IV</b>	
	<b>ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS ACCIONES Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR VENEZOLANA</b>	117
	4.1 Algunas consideraciones sobre el impacto de las Políticas de Inclusión Social en Educación Superior	134
	Consideraciones Finales	131
	Referencias	137

## ÍNDICE DE CUADROS

CONTENIDO	Pag
<b>CUADRO N° 1</b> Universidades nuevas. Período 1999 – 2004	95
<b>CUADRO N° 2</b> Matricula del Subsistema de Educación Superior 1999	96
<b>CUADRO N° 3</b> Mapa de las características curriculares de la Misión Sucre	103
<b>CUADRO N° 4</b> Matricula Estudiantil por Estado de la Misión Sucre año 2005 (Último Censo Verificado)	106
<b>CUADRO N° 5</b> Incorporación y Atención de la Misión Sucre Abril de 2007	107
<b>CUADRO N° 6</b> Datos de Proyección y Expasión de los Programas de Formación De La UBV em Aldeas Universitarias. Año 2004	110
<b>CUADRO N° 7</b> Matricula Estudiantil por Estado de la Universidad Bolivariana de Venezuela desde el año 2004 al 2007	111
<b>CUADRO N° 8</b> Egresados de la Universidad Bolivariana de Venezuela desde el año 2006 al 2008 a nivel Nacional	112
<b>CUADRO N° 9</b> Construcción de Aldeas Universitarias año 2007	115
<b>CUADRO N° 10</b> Aldeas Universitarias por Inaugurar año 2007	117
<b>CUADRO N° 11</b> Programas Nacionales de Formación Aprobados	124
<b>CUADRO N° 12</b> Comportamiento Matricular Pregrado 2000 – 2008	130

## ÍNDICE DE GRAFICOS

### CONTENIDO

	<b>Pag.</b>
<b>GRÁFICO N° 1</b> Lógica de la Planificación	72
<b>GRÁFICO N° 2</b> Plan de Desarrollo 2001 – 2007	82
<b>GRÁFICO N° 3</b> Elementos del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior	91
<b>GRÁFICO N° 4</b> Matricula del Subsistema de Educación Superior 1999	97
<b>GRÁFICO N° 5</b> Estudiantes de Educación Superior x 1000 hab.	134



## INTRODUCCIÓN

La Inclusión social ha sido la política pública más relevante del actual Gobierno Nacional. La misma ha tenido sus expresiones concretas en la política educativa de la educación universitaria. La cual ha sido reflejada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. (2007-2013) Proyecto Nacional Simón Bolívar.

La inclusión social como política pública, no ha sido asumida de manera exclusiva por el Gobierno Nacional, organismos internacionales como la UNESCO en su informe de seguimiento de la educación para todos, (EPT) del año 2010, la han asumido como lineamiento general: *Llegar a los Marginados*, tal como titulan el informe.

El tema de la inclusión social cobra especial relevancia, en diferentes escenarios nacionales, internacionales, políticos y académicos.

En el presente trabajo, se hace una revisión del impacto y alcances de la implementación de la política de inclusión social en la educación universitaria durante el período 1999-2008. La inquietud de examinar como se instrumentaron las acciones y estrategias dirigidas al logro de la política de inclusión, motivó la realización de este trabajo.

Se hizo especial énfasis en las acciones y estrategias de inclusión dirigidas al acceso de los bachilleres que no habían podido acceder a la educación universitaria, para lo cual se empleó una metodología de análisis documental-bibliográfica, basado en un enfoque analítico-descriptivo-interpretativo de las políticas implementadas por el Estado venezolano en materia de inclusión social a la educación superior.

El trabajo se estructura en cuatro (4) capítulos, a saber:

1. En el capítulo 1, se presenta el planteamiento del problema bajo análisis, la justificación, el objetivo general y los objetivos específicos del trabajo de investigación, seguidamente el marco metodológico utilizado.
2. En el capítulo 2, se dedicó en su mayoría a las referencias teóricas de la exclusión social y su relación con la educación, Estado y la globalización.
3. En el capítulo 3, se abordó la inclusión social como política pública en la educación superior y algunas consideraciones teóricas sobre políticas públicas y educativas.
4. En el capítulo 4, se realizó un análisis del impacto y alcances de las acciones y estrategias implementadas en la educación universitaria.

Por último se presentan las consideraciones finales del trabajo de investigación, las cuales contienen una reflexión acerca de las debilidades identificadas en el estudio; cuyo propósito fundamental es realizar algunas contribuciones o aporte orientados al fortalecimiento de la política de inclusión en materia de la educación universitaria en el caso de la Universidad Bolivariana de Venezuela y la Misión Sucre.





## CAPÍTULO I

### EL PROBLEMA

#### 1. 1 Planteamiento del Problema

Luego de la caída de la dictadura Perezjimenista y con el auge del desarrollo petrolero se incentiva el proceso de masificación de la educación venezolana. Es a partir de 1958 que se inicia un cambio en el sistema universitario venezolano, y además se da paso a una Venezuela urbana con todas las características de un estado capitalista (Fuenmayor, 2002:1 y 2).

Desde entonces se da inicio al proceso llamado “masificación de la educación superior”. Los sectores medios y populares acceden a instituciones educativas a las cuales no podían hacerlo años antes producto de esa Venezuela que se caracterizaba por que los beneficios de su economía estaban concentrados en los sectores élites de su población. Así lo expresa (Fuenmayor 1986:1), cuando señala:

Se establecen nuevas clases sociales y sus intereses comienzan hacerse sentir en la sociedad venezolana de la época. La educación universitaria, entonces, no podía seguir siendo uso exclusivo de la reducida clase dominante, pues se requería que sirviera a los intereses del modelo de sustitución de importaciones, que había comenzado desarrollarse en la década de los años cincuenta.

De igual manera precisa Fuenmayor (2002:1) este fenómeno de la educación venezolana al indicar que:

Se expande toda la educación, dentro de ella la universitaria; los sectores medios y populares acceden a instituciones educativas a las cuales no podían unos años antes. Su acceso a las universidades inicia una movilidad social no vista hasta ese momento, surge el nuevo aparato de gobierno y aparece el modelo liberal populista de la

universidad. En ese momento coinciden los intereses del capitalismo con el de los sectores populares.

Por otra parte, tal como diría en el año 1951 el maestro Prieto Figueroa (2005), pasamos de una Educación de Castas a una Educación de Masas.

Sin embargo, en la actualidad, algunas investigaciones plantean que si bien es cierto la clase popular se ha beneficiado de la masificación, ello no ha impedido la profundización de las desigualdades y no ha mejorado la igualdad de oportunidades.(Morales, 2004; Cariola y Lacabana, 2005; Fuenmayor, 2002, entre otros.) Basta observar la estratificación y calidad de las diversas instituciones educativas en todos sus niveles, las cuales son distintas entre sí.

En tal sentido “la masificación escolar no se ha asociado a una sensible reducción de las desigualdades educativas porque a pesar de su influencia, el sistema se ha estratificado y jerarquizado” (Dubet, 2005:104); es decir, el proceso de masificación de la educación, simplemente permitió el acceso a la educación de más personas en condiciones diferentes y desventajosas, pues su origen social determina el tipo de educación recibida.

Posteriormente con el agotamiento del modelo liberal populista dentro del contexto de la crisis de la llamada década perdida de los años 80 y con el surgimiento del modelo neoliberal del capitalismo, hacen su aparición una serie de restricciones en materia de presupuesto universitario y con ello la aplicación de un conjunto de políticas restrictivas relacionadas con el ingreso a la educación superior, que impactaron negativamente el acceso de los sectores sociales vulnerables y excluidos. Al respecto, Fuenmayor y Vidal (2001), analizan las primeras manifestaciones de inequidad en el acceso al subsistema de la educación superior luego del famoso proceso de masificación y a la luz de la implantación de un sistema de selección, hecho ocurrido en el año 1984, cuando se hizo obligatoria la presentación de la Prueba de Aptitud Académica (PAA). En esta investigación se demostró la existencia de inequidades en el proceso de selección estudiantil a las universidades públicas venezolanas, en base a lo cual los autores llegarán a afirmar que:

Este proceso de injusticias se consolida entre 1984, año en que el Consejo Nacional de Universidades aplica por primera vez en forma obligatoria la Prueba de Aptitud Académica y a través de sus resultados asigna el 70% de las plazas de nuevo ingreso a las instituciones educativas superiores, y el año 1998, momento en que las universidades y demás instituciones, a través del desarrollo de mecanismo internos de admisión, escogían al 87,5% de los nuevos inscritos, originando con ello tres inequidades de distinta causa: la producida por el nivel socioeconómico de los estudiantes, en detrimento de las capas más bajas de la población; la originada por el tipo de plantel de providencia, oficial o privado, de los aspirantes, que favorece a los alumnos de instituciones privadas, y la determinada por la procedencia geográfica de los alumnos, que relega a quienes provienen de regiones alejadas, deshabitadas y de menor desarrollo. (Fuenmayor 2003, en Morales, 2004:11)

De la misma manera, Morales (2004), también ratifica esta apreciación en su trabajo de investigación titulado “La exclusión de los pobres de la educación superior venezolana”, al señalar: “Nos atrevemos a exponer de manera responsable, fundamentados en evidencias empíricas, que nuestras universidades públicas no han atenuado la brecha social existente en nuestra sociedad, sino que por el contrario, exhiben una peligrosa tendencia a ensancharla.” (Morales, 2004:19).

Es importante resaltar que el tema de la exclusión en la educación superior venezolana, tiene muchas aristas. Una de ellas se refiere al hecho de que el problema del acceso no apunta sólo al proceso de selección al cual se someten los estudiantes para ingresar a las universidades, pues gran parte de este proceso de exclusión se produce mucho antes de la universidad. De hecho, el mismo se origina en ese proceso paulatino de exclusión al cual son sometidos los sectores menos favorecidos socialmente, durante las etapas de educación básica y media diversificada, lo cual evidentemente reduce la cantidad de aspirantes de estos sectores para ingresar a la educación superior. Y aquellos estudiantes que logran superar el bachillerato aún a pesar de las desventajas por su condición social, el acceso a las universidades públicas es casi un imposible, debido a la deficiente preparación que traen del bachillerato y a los mecanismos de selección existentes.

En la actualidad, el gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías ha hecho especial énfasis en la necesidad de abordar con estrategias emergentes las situaciones de inequidad y exclusión que se evidencia en el nivel de Educación Superior. Esta política lleva prácticamente 10 años de implementación, lo que hace pertinente investigar y analizar qué políticas y estrategias se han venido implementando y cuáles van realmente en vías de generar inclusión social en la Educación Superior, entendiendo que ésta no sólo se refiere al ingreso sino que incluye al desempeño y el egreso en forma exitosa de los estudiantes de este nivel educativo. Para este estudio solo se considerará el ingreso.

Tomando en consideración, además, que los procesos de exclusión social son procesos con causas socio-económicas, las cuales no logran eliminarse, solamente con acciones educativas, sino que simultáneamente deben producirse cambios estructurales de carácter social y económico que respondan de igual modo la inclusión social, no solo en lo educativo, sino en otras dimensiones que le garanticen a los ciudadanos y ciudadanas, un mínimo de bienestar o condiciones mínimas de igualdad de oportunidades en el desarrollo de todo el recorrido de sus vidas.

En este orden de ideas, Cortázar (1990), en una investigación realizada para la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) expone factores considerados vitales para la comprensión del fenómeno de la exclusión social, como lo es la consolidación de los circuitos diferenciales de escolarización y la segmentación institucional en función del origen social de los estudiantes. En tal sentido, este autor señala que la tendencia confirma que por más que se pretendan desarrollar políticas inclusivas y democráticas en el nivel escolar en sociedades internamente desiguales, las diferencias de entrada al sistema, lejos de atenuarse, tienden a mantenerse inalteradas. Ello por supuesto también es aplicable a los bachilleres que aspiran ingresar a la educación superior.

En virtud de los planteamientos expuestos en su momento, para el desarrollo de la investigación de la cual hoy presentamos su informe surgieron las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo ha evolucionado la inclusión social como política pública en la Educación Superior de Venezuela durante el periodo 1999-2008?
- ¿Cuáles han sido las estrategias de ingreso que se han implementado?
- ¿Cuál es el impacto en la matrícula en las instituciones de educación superior durante el periodo 1999-2008?
- ¿Cuánto realmente se ha incrementado la matrícula estudiantil con las nuevas políticas de inclusión en la educación superior desde el año 1999 hasta el 2008?

Finalmente, el problema planteado que orientó el desarrollo de la presente investigación fue la comprensión de cual ha sido el verdadero impacto que ha tenido la política de inclusión social en la educación superior desarrollada por la gestión de de gobierno del Presidente Hugo Chávez en el período de 1999-2008 en aras de contrarrestar la tendencia histórica caracterizada por la iniquidad en el acceso y prosecución de los sectores menos favorecidos socialmente.

## **1.2 Justificación de la Investigación**

La presente investigación surgió de una inquietud particular durante la instrumentación de la política de inclusión en la educación superior venezolana, a través de una de sus estrategias: la Misión Sucre

El haber tenido la posibilidad de participar muy de cerca en la instrumentación de las políticas diseñadas en el primer período de gobierno del actual Presidente de la República (1999-2005), al menos en sus inicios, dejó grandes incertidumbres, preguntas, inquietudes y preocupaciones durante mi desempeño como adjunta en la Dirección de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) en el periodo 1999-2005.

Esta experiencia de complejos y duros aprendizajes motivó la intención de profundizar en el análisis de las políticas públicas, su instrumentación y los obstáculos que pueden impedir el cumplimiento de las mismas.

Una preocupación latente es, que no es suficiente tener buenas intenciones para tratar de resolver los problemas de exclusión social planteados en la educación superior, así como tampoco decretar una política de inclusión social per se; se trata de procesos complejos, donde intervienen aspectos humanos, políticos, administrativos, entre otros, que en oportunidades no coadyuvan sino que más bien obstaculizan el logro de los objetivos planteados. Y a pesar del valor meritorio de esta política, surgen objeciones y cuestionamientos dirigidos a las estrategias y las acciones que se instrumentan para el logro de la misma.

En esta investigación, nos referimos concretamente al análisis de la política de inclusión social implementada por la gestión del gobierno del Presidente Hugo Chávez en respuesta a la necesidad de incluir a los sectores sociales menos favorecidos en la educación superior.

Por otra parte, es conveniente resaltar que el tema de políticas de inclusión social adquiere especial relevancia, en diversos escenarios académicos y políticos tanto nacionales como internacionales. El tema de la inclusión ha sido motivo de diversas investigaciones, estudios, discusiones y análisis (Morales, 2004; Luengo, 2005; Seoane, 2006; Gentili, 2006), a lo cual no escapa el caso venezolano. Sin embargo, es poco lo que se ha profundizado en la revisión de la implementación de la política y en el análisis del impacto que tienen las distintas estrategias y acciones, que se han ejecutado para lograr la inclusión social en la educación superior, así como en relación a sus alcances y efectos reales, entre otros aspectos de relevancia.

Un buen indicador de esta tendencia es el hecho de que de las cuatro excelentes antologías compiladas por Aguilar Villanueva (“El estudio de las políticas públicas”, “Problemas públicos y entrada en agenda de gobierno”, “La hechura de las políticas” y “La implementación de las políticas”) no hay ninguna que aborde los temas de revisión y análisis. Se puede decir que una buena parte del desarrollo teórico sobre la evaluación de programas y políticas se ha realizado fuera del marco del análisis de políticas públicas,

Asimismo, la poca práctica que existe en materia de seguimiento y revisión de políticas, sobre todo en los países latinoamericanos, ha traído consecuencias y

efectos perversos en el desarrollo de las distintas políticas públicas, tales como el uso ineficiente de recursos de todo tipo, dispersión de esfuerzos, duplicación de acciones, poco seguimiento y supervisión, entre otras. Toda esta práctica ha generado consecuencias negativas que afectan el logro de los objetivos inicialmente planteados.

En función de las inquietudes manifiestas, este trabajo pretendió hacer una revisión y análisis de las diversas políticas públicas de inclusión social asumidas por el gobierno para intentar resolver el tema de la exclusión de los bachilleres en la educación superior venezolana.

### **1.3 Objetivos de la Investigación**

#### **1.3.1 Objetivo General**

Analizar la evolución y alcance de la inclusión social como política pública en la Educación Superior de Venezuela durante el periodo 1999-2008.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos**

1. Analizar los impactos de la política de inclusión social en la Educación Superior, partiendo de las acciones y programas puestos en marcha.
2. Describir las estrategias de ingreso y sus impactos en la matrícula y egreso de estudiantes de las instituciones de educación superior durante el periodo 1999-2008.
3. Explicar los resultados obtenidos en materia de inclusión social en la Educación Superior venezolana para el período bajo estudio.

## **1.4 Marco Metodológico**

En este aparte, se hace referencia al tipo y nivel de la investigación y los elementos asociados con el desarrollo de la investigación, que dan cuenta al conjunto de procedimientos utilizados para la recopilación y análisis de la información necesaria sobre de las políticas públicas, en aras de lograr los objetivos que fueron planteados en esta investigación.

La metodología empleada para la realización de la investigación parte, en primer lugar, de la necesidad consciente y predeterminada de obtener conocimiento científico, es decir, contrastarlo o ponerlo frente al denominado conocimiento vulgar.

Por otra parte, cuando decimos que el conocimiento científico es colectivo, es pertinente subrayar la capacidad que tiene de traspasar la individualidad, esto es, la lógica del pensamiento humano o el proceso racional del conocimiento con lo cual se permite la intercomunicación de los contenidos científicos, de esta forma ha de mantenerse la fidelidad al carácter colectivo de la ciencia.

### **1.4.1 Tipo de investigación y Diseño de la Investigación**

Dada sus características la investigación realizada es de carácter documental y bibliográfico, puesto que los datos obtenidos provienen de la utilización de documentos.

Cabe destacar que, independientemente de su naturaleza, la investigación debe entenderse como el proceso dedicado a responder a una pregunta y dicha respuesta lo que pretende es aclarar la incertidumbre de nuestro conocimiento. No se trata de almacenar datos en forma indiscriminada, sino que se define como un proceso sistemático, organizado y objetivo, cuyo único fin es dar respuesta a la interrogante planteada.

Esta investigación, como ya se indicó, es de tipo documental-bibliográfica, con un enfoque analítico-descriptivo-interpretativo, con la cual se pretende realizar

una revisión y análisis de las políticas públicas implementadas por el Estado para lograr la inclusión social, específicamente en el área de la educación superior.

Para la realización de la investigación que aquí se presenta hemos seguido el método histórico-social pretendiendo dar cuenta de un conjunto de resultados (cómo evolucionó y cuál fue el alcance de la inclusión social como política pública) situados en su contexto y momento, componiendo la evidencia o información de manera sensible a la cronología histórica y procurando ofrecer generalizaciones históricas limitadas que tengan en cuenta y se fundamenten en dicho contexto (política, planes, programas de inclusión social en educación superior desde 1999-2008).

La unidad de análisis, por lo tanto, son las políticas y acciones de inclusión social en Educación Superior realizadas desde 1999 hasta el 2008. Pero también se considera como unidad de análisis el discurso sobre inclusión social en Educación Superior de los organismos responsables de las políticas públicas en Venezuela.

El diseño de la investigación, es una estrategia general de trabajo que el investigador determina una vez que ha alcanzado suficiente claridad respecto al problema planteado y, que tiene como objetivo orientar y esclarecer las etapas que habrán de realizarse posteriormente.

Es así como, el diseño bibliográfico representa toda una serie de posibilidades, debido a que el sujeto que investiga puede realmente concebir y resolver problemas nuevos, obteniendo un conocimiento rico en relación al tema estudiado. Visto así, el diseño bibliográfico supone entonces una secuencia de acciones que conducirán a la obtención de toda aquella información necesaria para el logro de un conocimiento nuevo, derivado del análisis y uso creativo de la información obtenida.

Puesto que esta investigación abordó el análisis de políticas públicas en la educación superior venezolana, se hace pertinente utilizar para este estudio el enfoque metodológico utilizado por Graffe (2005:15):

- a) La identificación de demandas sociales en el contexto socio-histórico en el que surgen;
- b) La determinación del monto del poder de los actores vinculados al tema;
- c) La definición y estructuración del problema asociado;
- d) La determinación de la política de solución;
- e) La implementación de la política definida y
- f) El monitoreo y evaluación de resultados de su puesta en ejecución.

En todo caso, conviene señalar que el ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción conceptual que no tiene por qué ocurrir en la realidad. Además no todas las políticas públicas formuladas por un gobierno siguen el enfoque metodológico en todas sus fases, con frecuencia vemos que algunas políticas alteran totalmente el orden del proceso.

#### **1.4.2 Fases de la Investigación**

Esta investigación se realizó en dos fases:

**Primera fase:** Revisión Bibliográfica y Documental que consiste en la búsqueda exhaustiva de todos los documentos y bibliografía sobre los tópicos más importantes de la investigación, con el propósito de construir un marco referencial coherente y coordinado de conceptos y proposiciones que permitan el abordaje del problema planteado. En tal sentido, se realizó lecturas del material recopilado, luego se hizo uso de la técnica del subrayado y el análisis de contenido.

**Segunda fase:** Análisis descriptivo e interpretativo de los datos con la finalidad de situar el problema de estudio dentro del conjunto de conocimientos que hará posible una adecuada conceptualización e interpretación de los

resultados obtenidos, para finalmente presentar las conclusiones a las cuales se llegaron con el desarrollo de esta investigación.

### **1.4.3 Técnicas de Investigación**

Otro importante aspecto del marco metodológico se encuentra relacionado con los instrumentos y técnicas de recolección de información que se incorporará a lo largo del proceso de investigación y que responderá al problema planteado y los objetivos definidos.

Este conjunto de técnicas nos permitirá cumplir con los mismos y además se encuentran vinculadas al carácter específico de las etapas del proceso investigativo que en este caso particular se refieren a un momento teórico y un momento metodológico.

En relación con las técnicas a utilizar: en primer término se utilizaron aquellas relacionadas con el análisis documental de las fuentes bibliográficas, análisis de contenido, resumen analítico y presentación resumida de un texto.

En segundo término se utilizaron las técnicas operacionales para el manejo de fuentes bibliográficas, presentación de cuadros, ilustraciones, gráficos, subrayado, fichaje, notas y citas.

En cuanto a los datos estadísticos, los mismos fueron ordenados para facilitar su manipulación y obtener resultados en función de las interrogantes de la investigación. El fin último de este proceso es presentar los datos de una manera comprensible para facilitar su interpretación, para lo cual se utilizó la estadística descriptiva para su procesamiento y presentación.

## **1.5 Limitaciones para el Desarrollo de la Investigación**

La limitación fundamental fue la obtención de los datos estadísticos oficiales de los estudiantes que ingresaron a través de la Misión Sucre en la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) en sus respectivas sedes. Por ello fue necesario acudir a otras fuentes a fin de obtener los datos. No obstante, hubo discrepancias en algunas de las fuentes consultadas, muestra de ello fue la diferencia que existían entre los datos reportados por la UBV y los que la Misión Sucre reporta para un mismo año en cuanto a la matrícula de la UBV.

Al tratar de verificar con las fuentes de información internas, tanto de la Misión Sucre como de la UBV, se dieron distintas versiones, en el caso de la UBV manifestaban que los datos no eran manejados por la Misión Sucre, y con respecto a la Misión Sucre alegan que ellos le restaban a esos datos matriculares los correspondientes a estudiantes cuyo ingreso era vía Misión Sucre.



## CAPÍTULO II

### ALGUNAS REFERENCIAS TEÓRICAS SOBRE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

#### 2.1. Exclusión social: Definiciones y Antecedentes del término

Con este capítulo se pretende, por un lado, mostrar cuales son los significados de exclusión social y, por otro, poner de manifiesto los vínculos existentes entre estos y su significado en la educación. Finalmente se discutirá la relación entre este término y su antónimo conceptual inclusión.

El término exclusión social es utilizado cotidianamente en los ámbitos científicos sociales, no obstante, ello no significa que este concepto, tenga un mismo significado para todos aquellos que lo usan. El debate intelectual sobre el significado del mismo todavía sigue abierto de tal forma que actualmente es frecuente la asociación de diversos conceptos a un mismo término.

Al respecto, (Esté, 2004: 41), expresa: “El uso cada vez más frecuente del término exclusión se podría decir que tiene el carácter de una moda y al parecer se utiliza en reemplazo de otros términos de significados próximos que, a su vez, también fueron muy usados y populares entre los políticos y críticos sociales: marginal, pueblo, clases bajas, desposeídos, entre otros”

Realizar un estudio sobre la inclusión social implica necesariamente reconocer la existencia de un término opuesto, es por ello que, inclusión y exclusión “son términos de evocación espacial, geométrica. Hay algo de lo cual se excluye o en lo cual se incluye” (Esté, 2004: 41). Por lo que, pareciera que para hablar de inclusión es necesario haber estado excluido. Con lo cual el proceso se simplifica y sólo se vincula a una condición de ingreso que alguien decide, en realidad esta relación va mucho más allá de este simple parecer.

En tal sentido, al revisar los antecedentes históricos del concepto, encontramos que el mismo, apareció por primera vez en 1964 en la obra

L'exclusion sociale. Étude de la marginalité dans les sociétés occidentales de J. Klanfer, como una forma de conceptualización de la problemática de aquellos grupos que quedaban al margen de la dinámica de crecimiento económico del occidente industrial. (Citado por Camarero, 1998)

Posteriormente en la década de los setenta se generaliza su utilización técnica, política y pública para referirse a aquellos ciudadanos que padecían situaciones desventajosas, precarias o carenciales con relación a otros ciudadanos y que se encontraban marginados de la sociedad y desprotegidos. Así el término fue empleado por René Lenoir en su obra *Les exclus, un français sur dix* publicada en 1974 (Citado por Camarero, 1998: 191).

Desde entonces el debate intelectual acerca de este nuevo concepto todavía no se ha cerrado. De todas formas, y a pesar de las críticas todavía vigentes, el concepto de exclusión social consiguió imponerse a partir de los años noventa de tal forma que cada vez más autores lo utilizan para hacer referencia a las fisuras que se encuentran "relacionadas con el estatus y la praxis de la ciudadanía, la identidad, la pertenencia y la participación en los circuitos de la sociedad del bienestar" (Torrabadella, Tejero, y Lemkow, 2001: 32).

Para otros autores (Littlewood, Herkommer y Koch, 1999; Silver 1994; Mendicoa y Veranda, 1999), la exclusión social, es una categoría reciente y su utilización como concepto o condición de análisis de los temas sociales, aparece de manera recurrente a partir de la década de los noventa, época en la que se avanza hacia el desarrollo del concepto o noción de exclusión social. De hecho, ya no utilizándose para aquellas situaciones concretas de pobreza, personales o colectivas, sino también para referirse a las dimensiones sociales y relacionales de las mismas, en cuanto son causadas por unas estructuras y procesos socioeconómicos que sólo en referencia a ellos y a la sociedad que las causa pueden ser definidas.

En este orden de ideas y según Camarero (1998: 196), el término, también puede definirse de la siguiente manera:

El proceso que conduce a las situaciones graves de carencia y deterioro humano; su relación de efecto o causa respecto de la nueva

estructuración social, los nuevos modelos de crecimiento y la postergación de algunos valores de los Estados sociales, especialmente los que atañan a la solidaridad interciudadana.

De igual modo, podríamos decir que el surgimiento y popularidad de este concepto, nace producto de los intentos por interpretar el nuevo orden social y su división, aparecidas a final del siglo XX. Así, pareciera que el uso del término, tiene que ver con las transformaciones que se están produciendo en la sociedad.

Lo que sí está claro es que el término no ha sido una moda pasajera y se ha convertido en un concepto que puede ayudar a explicar las nuevas estructuras sociales que vienen surgiendo y que no son fáciles de analizar a la luz de los viejos conceptos o categorías.

En este sentido, y tratando de acercarnos a nuestra realidad latinoamericana, autores como Kliksberg, hacen evidente el uso del término exclusión en diversos artículos y reflexiones sobre el tema. El autor hace uso del concepto, a través de uno de sus reflexiones sobre la inequidad en Latinoamérica:

Los procesos de polarización social en curso están reemplazando el perfil de las sociedades duales. Término con el que con frecuencia se describió a las latinoamericanas, con áreas de modernidad y de atraso, por otro distinto. Las sociedades pasan a estar integradas por dos grupos básicos: **los incluidos y los excluidos**. Los procesos de exclusión van más allá de las divisiones trazadas por las dualidades. Producen profundas segregaciones. Un porcentaje significativo de la población no tiene acceso a trabajos productivos, a una educación de calidad, a la cultura, al mercado. Se van creando en las grandes ciudades, áreas cerradas para *excluidos e incluidos*, con limitadas comunicaciones entre sí. Se multiplican en los excluidos destinos ineluctables de pobreza que se reproducen generacionalmente. Se debilita la unidad familiar, base de una vida humana plena. Los excluidos sienten temblar sus bases estratégicas de vida y su posibilidad de formar parte. (Kliksberg, 2003:13).

La complejidad actual de la estructura social, señalada en el párrafo anterior, se expresa principalmente a través de dos aspectos: 1) una creciente diferenciación social y funcional que vuelve problemáticos los procesos de cambios sociales; 2) una creciente exclusión y fragmentación económica; y

derivado de éstas, surge un alto nivel de inequidad, expresado en estructuras sociales, que obstaculizan el logro de niveles de integración social beneficiosos para los ciudadanos y ciudadanas.

Por otra parte, instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM) (1998:2) han señalado que: “el desarrollo no ha resultado necesariamente en igualdad y que afrontamos ahora una tragedia de exclusión” y caracterizan la exclusión como: “un proceso a través del cual individuos o grupos se hallan total o parcialmente excluidos de la participación económica, social o política de la sociedad”. Así, vemos como los procesos de diferenciación social y funcional relacionados con el desarrollo económico se encuentran fuertemente vinculados a crecientes niveles de exclusión, los cuales lejos de disminuir se van profundizando, en un contexto donde el ejercicio ciudadano se encuentra debilitado como efecto del proceso de exclusión social. (Banco Mundial,1998).

En ese mismo sentido, otra institución como la Comunidad Europea citado por Alvarez, Del Rosario y Robles (1999: 37), con una concepción vista desde los derechos ciudadanos, describe la exclusión como:

La imposibilidad o la no habilitación para acceder a los derechos sociales sin ayuda, sufrimiento de la autoestima, inadecuación de las capacidades para cumplir con las obligaciones, riesgo de estar relegado por largo tiempo a sobrevivir del asistencialismo y estigmatización.

Esta definición alude a una acumulación de desventajas referidas a una situación de privación en la que se encuentran determinados individuos o grupos, que padecen serias dificultades para mantener un mínimo de bienestar, de relaciones sociales y que no tienen acceso a determinados bienes. Se encuentran alejados totalmente de los derechos del ser humano, es decir, imposibilidad de participar plenamente de sus derechos sociales, cultural, productivo y por ende a vivir con dignidad.

En otro orden de ideas, hemos observado que el uso del término ha generado controversias, por los distintos significados que diversos autores le han dado. En un estudio impulsado por la Unión Europea (Koch, Herkommer y Littlewood, en Luengo,2005:19) se señala la dificultad de comprensión del

proceso de exclusión social, habida cuenta, sus implicaciones económicas, sociales, políticas, culturales, los nuevos mecanismos que generan la nueva división social y su relación con las nuevas necesidades de empleo y con los diversos movimientos migratorios. En tal sentido, lo que se quiere resaltar es que el tratamiento que se hace de la exclusión es muy amplio.

Igualmente este enfoque también señala que las grandes transformaciones experimentadas por el mundo en que vivimos han conducido también a grandes cambios en los modelos explicativos desarrollados por investigaciones sociales, las cuales han argumentado que ya no son suficientes las formas tradicionales de explicación, sobre todo las que se refieren a la categoría de clases sociales. Por ello, al haber ido desapareciendo las diferencias de clases en la sociedad, “la principal división social es aquella que delimita a los pobres, los desposeídos, los marginados, y los excluidos” (Koch , Herkommer y Littlewood en Luengo, 2005: 21).

En la revisión realizada a una variedad de autores que han trabajado el término de exclusión social, se evidencia la diversidad de significados diferentes entre unos y otros. Podríamos atrevernos a clasificarlas en dos grandes tendencias, unos se refieren a los sectores de la sociedad que se encuentran excluidos de los servicios, recursos y actividades económicas, sociales, políticas, culturales entre otros; y otros autores que se refieren solo a la exclusión de tipo económica en el ámbito de trabajo e ingreso. En tal sentido, la exclusión podría ser un fenómeno unidimensional si afecta una esfera vital o multidimensional porque impacta varias esferas vitales de los individuos o comunidades.

Por otra parte, autores, como Luengo (2005), tratan de caracterizarlos a través de los aspectos comunes que resaltan en los distintos abordajes que se han hecho sobre este fenómeno. De tal manera que la exclusión vendría a ser fundamentalmente, las distintas formas de pobreza, de desempleo masivo, diversas y desigualdades sociales, raciales, de género, etc, entre otras.

Para Gaudier (1994), citado por Yepéz Castillo en (Luengo 2005: 25), “muchos de los autores estudiados consideran la exclusión social como un dispositivo característico de pobreza en los países industrializados, especialmente

en el caso del creciente número de los “*nuevos pobres*”. Ya que las muchas variedades de exclusión, los temores a las explosiones sociales a las que podrían dar lugar, los peligros de perturbación social, la complejidad de los mecanismos que la causan, la han convertido en el gran tema social de nuestro tiempo” (Yepéz Castillo, 1994:614).

Tal como se ha señalado, la exclusión social se puede definir como la imposibilidad o no habilitación de un individuo o grupo social para participar efectivamente a nivel económico, social, cultural, político e institucional. Con base en esta definición, se podría afirmar que la exclusión social es un concepto multidimensional que contiene aspectos materiales e inmateriales de participación económica, social, política y cultural en la sociedad (Tohá, 2000). En este sentido, a nivel conceptual la mayor parte de los autores están de acuerdo en identificar cuatro dimensiones de la exclusión social: la dimensión económica, la dimensión social, la dimensión política y la dimensión cultural (Gacitúa, Sojo y Davis, 2000; Clert, 2000; Trouillot, 2000). Vale resaltar que Gacitúa y Davis (2000), obvian la dimensión social por considerarla incluida en las otras dimensiones.

La dimensión económica se refiere a la incapacidad de un individuo o grupo social para generar ingresos suficientes y estables que garanticen la satisfacción de las necesidades consideradas básicas (Gacitúa y Davis, 2000; Clert, 2000).

La exclusión en su dimensión social implica la pérdida de espacio en la sociedad, de la dignidad y de los vínculos con el resto de la sociedad. Esta dimensión se refiere a la precaria o incluso a la carencia de inserción en las redes sociales extra-familiares que incluyen contactos estrechos con parientes y vecinos así como la participación en organizaciones sociales de la sociedad civil o las relaciones con las instituciones sociales proveedoras de los distintos servicios públicos (Clert, 2000).

La dimensión política, también denominada política e institucional o simplemente institucional, se refiere a la carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana (Gacitúa y Davis, 2000). Esta dimensión abarca derechos y desigualdades entre los miembros de una sociedad donde se excluye a algunos grupos (mujeres, minorías étnicas o religiosas, migrantes, etc.)

del derecho de participar y tener representación política en los procesos de toma de decisiones siendo privados de esta forma, de sus derechos humanos o políticos (Clert, 2000).

Finalmente, la dimensión cultural está referida al riesgo de exclusión de un individuo o grupo social derivado de la no pertenencia y/o desconocimiento de los valores, actitudes, el idioma, etc., de la cultura dominante de la sociedad (Clert, 2000). Esta dimensión es particularmente relevante en contextos como el latinoamericano donde coexisten varias culturas y grupos étnicos. Este tipo de exclusión como lo señala Clert, se da, por ejemplo, entre los niños indígenas en su proceso de aprendizaje debido a la falta de familiaridad con el idioma dominante. De igual modo, es común entre las personas que han emigrado del campo a la ciudad, pues su acervo cultural-social les dificulta o le impide participar plenamente de la acción cultural que se desarrolla a su alrededor.

Lejos de entenderse cómo una clasificación de las diferentes modalidades o formas de exclusión social, la multidimensional sugiere la necesidad de comprender como interactúan estas dimensiones y cómo estas interacciones mantienen o empujan a una persona a una situación de desventaja social a través de un proceso acumulativo. Asimismo, estas dimensiones, que nos recuerdan la clásica división de las sociedades en las esferas económica, política, social y cultural, se han venido acumulando para dificultar la capacidad de los sujetos o grupos sociales para cambiar su posición en la sociedad. (Luengo,2005).

Es así, como el término se ha venido incorporando hasta que en los actuales momentos se encuentra establecido en todos los discursos tanto de los diferentes gobiernos como de los organismos nacionales e internacionales, ni que decir de nuestro país. Su uso por lo visto, seguirá por largo tiempo, debido a que el problema de la exclusión social lejos de decrecer sigue creciendo.

Finalmente y ante el dilema de cuál sería la mejor definición, sobre el término, y en virtud de la gran variedad encontrada en los distintos autores, asumimos lo sugerido por el autor francés Serge, (citado por Luengo 2005: 4).

En cuestiones tan social y políticamente sensibles como pobreza y exclusión, los sociólogos tienen que reconocer antes que nada, la

imposibilidad de encontrar definiciones exhaustivas. Estos conceptos son relativos y varían según la época y las circunstancias. Es irrazonable esperar encontrar una definición imparcial y objetiva, ajena por completo al debate social, sin caer en la trampa de situar a poblaciones poco claramente definidas en categorías torpemente definidas.

Lo que sí está claro, es que la noción de exclusión sugiere, una naturaleza y dinámica de procesos, dependiendo de las circunstancias que se estén viviendo. Es por ello que Gacitúa y Sojo (2000: 297), expresan que la exclusión social no debe ser entendida como “una categoría o un estatus en el que ciertos grupos sociales se encuentran o pueden llegar. La exclusión social debe ser conceptualizada como un proceso”.

El valor del concepto de exclusión social radica en el hecho de que permite comprender como se encadenan diversos factores de riesgo (económicos, sociales, políticos-institucionales o culturales) que llevan a que un individuo o un grupo social determinado se encuentren en una situación de clara desventaja y desigualdad social.

### **2.1.1 La Exclusión Social como categoría en el análisis de las políticas públicas**

Tal como ya hemos señalado, la exclusión social es una categoría relativamente reciente, por lo que se hace pertinente revisar sus antecedentes como nueva categoría de análisis social y su implicación en el contexto de las nuevas políticas públicas.

Para algunos autores este proceso de exclusión tiene que ver con la influencia de la globalización en los procesos sociales. Al respecto, Luengo (2005:8), expresa:

La exclusión social es un fenómeno muy complejo y relativamente reciente, tiene que ver con las transformaciones que se están produciendo en la sociedad (globalización, sociedad del conocimiento y

de la información, etc.) así como los procesos mediante los que las personas o grupos de ellas, no tienen acceso, o sólo un acceso restringido, a determinados derechos considerados como vitales para vivir con un mínimo de bienestar y de seguridad, tales como el trabajo estable, la vivienda digna, la atención sanitaria, la educación, etc., que definen lo que se conoce como ciudadanía social.

Así la exclusión se refiere a fenómenos nuevos, tales como las actuales formas de pobreza, desempleo masivo, nuevas divisiones sociales.

En un primer momento, el término exclusión hacía alusión prioritariamente a colectivos tan diversos como los discapacitados mentales, los niños víctimas de abusos, los drogadictos, las madres solteras, etc., hasta que posteriormente también se integraron en su significado los aspectos económicos y educativos. Más tarde, en torno a los años ochenta, se incorporan las perspectivas psicológicas o simbólicas, que complementarían a las de índole material, como consecuencia de la creciente fragilidad y debilidad de los compromisos sociales con respecto a los grupos excluidos (inestabilidad familiar, dificultades de los hogares monoparentales, aislamiento social, entre otros). (Luengo, 2005)

Silver (1994) estudia la exclusión desde tres paradigmas: solidaridad, especialización y monopolio. Así, para el paradigma de solidaridad, la exclusión se origina cuando las relaciones entre la sociedad y el individuo se quiebran, produciéndose límites culturales entre los grupos, que ordenan las relaciones entre ellos. Mientras que, el paradigma de la especialización se alinea con el pensamiento liberal, que establece la distinción entre los sujetos y la especialización de los grupos sociales. La exclusión surge cuando, en la dinámica de intercambios sociales, se produce una excesiva separación entre las esferas sociales, morales, ideológicas, económicas, entre otras, que impiden el libre movimiento social.

Desde el paradigma del monopolio, apoyándose en las ideas de Weber, el orden social se concibe como una realidad coercitiva que se impone mediante relaciones jerárquicas de poder. (Silver, 1994)

La exclusión por tanto será una consecuencia de la interacción entre las clases sociales, el estatus de los individuos y la actividad política, que configuran

monopolios por parte de los grupos que ostentan el poder. Lo que se persigue con este proceso de cierre social de las instituciones y de los distintos grupos es la creación de límites que identifiquen las esferas sociales, para mantener así a los excluidos en contra de su voluntad, perpetuando la desigualdad.

## **2.2. Exclusión Social, Globalización y Estado.**

La exclusión social hace referencia a un fenómeno que, o aparece o se redefine, en el marco de evolución de la actual sociedad, a la que se identifica en términos de sociedad capitalista, salarial, del conocimiento, de la información. También sabemos que se encuentra vinculada, no sólo con lo económico, sino fundamentalmente con lo laboral: empleo, trabajo, relaciones de producción, entre otros, pero también con lo social y cultural.

Asimismo, se encuentra relacionada con aspectos estructurales de la sociedad y en consecuencia no puede ser concebida como un fenómeno coyuntural y pasajero, sino como un proceso que implica trayectos, etapas y zonas (Sobol, 2005:3).

La relación entre exclusión social, globalización y Estado, es tomada como punto de partida para el análisis de la problemática socioeconómica a escala mundial, además nos permite comprender mejor las grandes contradicciones por las que atraviesa la etapa actual del modelo de desarrollo económico y social, sustentado en el mercado como único regulador de las relaciones de producción. Una de estas contradicciones es que pese a los impresionantes avances en el campo científico y tecnológico, sus beneficios son para una pequeña parte de la población, residente en los países más desarrollados, mientras el resto sobrevive en condiciones de exclusión social y pobreza. (Sobol, 2005)

Por ello la globalización como fenómeno económico, también supone un replanteamiento del papel del Estado, el cual se asume desde la perspectiva de una entidad que gobierna y a la que le corresponde desarrollar una agenda política, en la búsqueda del bienestar de los ciudadanos. Esta perspectiva llamada Estado benefactor, no ha sido una práctica de gobierno nada nueva, se remontan,

según Sobol (2005) y Bracho y Ferrer (2000) a los roles asumidos, después de la segunda guerra mundial en Europa.

No obstante, este papel benefactor ha venido sufriendo cambios a la luz del nuevo orden mundial, referido a las nuevas estructuras sociales influidas por las dinámicas de los mercados. Ello ha producido consecuencias en los aspectos humanos, ciudadanos y en el papel que ha desempeñado el Estado. Pero mientras persista el actual orden económico internacional y el desarrollo se sustente en la competencia desenfrenada por la maximización de las ganancias, sin tener en cuenta el interés humano y la necesidad de preservar y reproducir las condiciones adecuadas para el futuro de la sociedad, el progreso material carecerá de todo sentido (Romero, 2002: 9).

En este sentido, si nos detenemos analizar los escenarios mundiales a lo largo de la historia, se puede constatar, los cambios ocurridos entre la relación Estado-Nación y la creciente autonomía del mercado mundial, tal como lo expone (Bello 2003:20):

Las implicaciones de la desproporción entre el capital productivo y el especulativo, las consecuencias de la convergencia de las tecnologías de televisión, teléfono, cine y computadora en una sola y el significado de un desempleo y subempleo, manifiesto en crecientes cifras de miseria y pobreza, son algunos de los parámetros de la sociedad global, que traducen cómo no nos hemos “integrado” de una manera apropiada a esta nueva “cosmovisión” a la altura del cambio que vivimos.

Continuando con el papel del Estado a lo largo de todo el proceso señalado anteriormente, previa revisión de distintos autores como Alemán y Garcés (2000); Sobol (2005); Bello (2003), Burbules y Torres, 2005; Torres, (2006) entre otros. Identificamos al menos tres transformaciones que predominaron en la experiencia latinoamericana durante el último siglo y medio. Estas tres formas de Estado incluyen el Estado liberal que promueve la educación liberal; el Estado centrado en el desarrollo (aproximadamente desde los años cincuenta hasta los ochenta del Siglo XX), en el cual existe un patrón consecuente de modernización, con un rol central de las reformas educativas basadas en el modelo de capital humano; y la

constitución de diferentes formas de un Estado neoliberal y sus implicaciones en la educación.

En tal sentido, la tendencia que ha prevalecido, según Romero, es:

La erosión en la autonomía del Estado-Nación en todas las esferas, incluyendo la de la política educacional. La cual se ha originado, debido a las presiones ejercidas a los Estados latinoamericanos a través de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otros, y cuya finalidad es la disminución del financiamiento por parte del Estado a los sistemas educativos, así como reducir su participación en todos los ámbitos de los servicios sociales. Una de las acusaciones que se le hace a estos organismos multilaterales, es de ser los responsables de los males que padece la humanidad, tales como contaminación del medio ambiente, el uso irracional de los recursos naturales, la pobreza, las desigualdades, entre otros. (Romero, 2002:23).

Entre otros autores revisados, también encontramos un trabajo sobre las implicaciones de la globalización en el papel del Estado benefactor, realizado por Pozas (2005), el cual señala que los fenómenos sociales están involucrados directamente con esos intensos cambios:

Surgen del agotamiento del Status quo, producido en el transcurso de la segunda posguerra mundial. Éstos han sido los fenómenos responsables de abrir las fronteras que dividían al mundo y desplazar, en el interior de los bloques, tanto al Estado planificador de economías, como al Estado de Bienestar (Sarukhán, 2005:191).

Lo importante en todo este planteamiento del desplazamiento del papel de Estado Benefactor, es analizar el impacto que esto ha traído en el bienestar de la ciudadanía. Entre esos lo relacionado con los derechos humanos de las poblaciones y las desigualdades sociales que se han venido afianzando en los últimos tiempos. La creencia que la economía de mercados generaría un desarrollo social beneficioso para todos, ha sido derrumbada y cuestionada, producto de los resultados nada alentadores en áreas fundamentales para el

desarrollo humano, sobre todo en los países latinoamericanos. Al respecto, Soros (1999) plantea:

El desarrollo de una economía global no ha coincidido con el desarrollo de una sociedad global. La unidad básica de la vida política y social sigue siendo el Estado-Nación. El derecho internacional y las instituciones internacionales en la medida en que existen, carecen de la fuerza necesaria para impedir la guerra o los abusos en gran escala contra los derechos humanos en algunos países. Las amenazas ecológicas no se afrontan de forma adecuada. Los mercados financieros globales están fuera de control de las autoridades nacionales o internacionales. (Soros 1999: 21-22):

Según este planteamiento, la globalización sentó las bases para los nuevos términos de la integración internacional y una nueva distribución del poder del mundo en regiones, bloques y comunidades, nuevas formas de organización que explican algunas conductas políticas, y de acciones de actores sociales y de los Estados Nacionales (Sarukhán, 2005).

Un aspecto a resaltar de todo este proceso mundial, es la profundización de la división internacional del trabajo, especialmente después de la segunda guerra mundial en el siglo XX, con lo cual se ha acentuado la interdependencia económica, política y cultural entre las naciones, ésta, antes que garantizar la participación de los países en igualdad de condiciones en el llamado “mundo globalizado”, es profundamente asimétrica, en favor siempre de las naciones más avanzadas.

La consecuencia de este proceso ha sido la conservación y reproducción de la pobreza en diferentes puntos geográficos del planeta. Se trata en realidad de un mundo de socios desiguales donde los más poderosos fijan las reglas del juego y poseen los medios para hacerlas cumplir, al tiempo que los más débiles deben someterse a las mismas. (Nayyar, 2000).

Todo parece indicar que el fenómeno de la globalización tiene sus raíces en los comienzos del sistema capitalista; sin embargo, en la actualidad sus características son cualitativamente diferentes a las observadas antes de la

segunda guerra mundial en el siglo XX, “así su esencia en principio siga siendo el expansionismo, el sometimiento y la explotación” (Romero, 2002:25).

En este contexto, emergen dos consideraciones adicionales al proceso de globalización económica, por un lado, el papel de las instituciones (el Estado) y por otra parte la geografía, considerando el impacto ambiental. Esta última, en un sentido amplio donde se incluyan aspectos como el clima, la salubridad, la geografía física o el entorno natural, incidirá de muchas formas sobre las posibilidades de desarrollo. De igual manera el papel de las instituciones, definidas asimismo en un sentido amplio como las reglas del juego que se da una sociedad para articular sus interacciones, su convivencia, resolver sus conflictos y generar incentivos y distribuir riqueza, en términos de asegurar protección a la propiedad y vida de los habitantes, evitar abusos de poder mediante la ley o el acceso a la educación y a las oportunidades de amplios sectores, pueden marcar amplias diferencias en aprovechamiento del potencial de riqueza y progreso de la sociedad (O'Donnell, 2004).

Por tal motivo, es necesario hablar de globalización económica, cuya principal característica es la mercantilización de los servicios públicos, es decir, de las instituciones responsables de la función social, las cuales tienen la finalidad de garantizar el bienestar colectivo, para transformarlos en objetos de un negocio privado, eliminando las regulaciones y reduciendo el “papel del Estado a simple guardián del mercado” (Romero, 2002: 25).

El resultado de esto es la presencia de una nueva desigualdad social, vinculada con la inestabilidad laboral y caracterizada por un empleo precario, con ingresos bajos, derivando a su vez en ausencia de derechos sociales, con lo cual favoreció la aparición de un proceso de exclusión social. Al pensar, en la exclusión como un proceso, hay que remitirse a los diferentes estadios por los que pasa un trabajador asalariado para transformarse en un trabajador precario, donde los vínculos sociales y colectivos (familiares, amigos, asociaciones, sindicatos, entre otros) se debilitan y terminan por romperse. “Cuando esto sucede, el individuo se convierte en un desafiliado, es decir, en un sujeto que vive su sufrimiento en soledad, a semejanza de un vagabundo” (Vite, 2006:11).

Un aspecto bastante controvertido sobre la globalización hace referencia a sus efectos sobre la equidad, sobre la cohesión social. Los críticos de la globalización resaltan sus efectos de potenciación de desigualdades y su perpetuación de la pobreza y la exclusión, mientras que sus partidarios apelan a que el crecimiento y la apertura global es la mejor receta para corregir la exclusión y la pobreza e ir absorbiendo las desigualdades. En este sentido, los efectos que este proceso globalizador, bajo el lema del “libre mercado” o “apertura de los mercados nacionales a las mercancías extranjeras” en condiciones de absoluta desigualdad para nuestros países, ha generado un proceso de endeudamiento y desventajas nacionales desbastadores para el desarrollo de los mismos. Así las naciones más vulnerables presentan dificultades que le impiden atender las necesidades de la población. A este respecto, (Romero 2002:28) refiere:

Al tiempo que predicán el libre cambio y la apertura de los mercados nacionales a las mercancías extranjeras, los países más desarrollados adoptan políticas proteccionistas de toda índole, como los subsidios a los productores locales y las restricciones de tipo fitosanitario para los productos foráneos, limitando de esta manera la entrada de productos agropecuarios y de manufacturas, provenientes de las naciones primario exportadoras. Al no poder expandir sus exportaciones, de acuerdo con las exigencias y barreras impuestas por las naciones opulentas, y ante la estrechez estructural de sus mercados internos (consecuencia de estructuras sociales altamente desiguales), lo cual limita la capacidad de ahorro interno, las naciones menos desarrolladas deben recurrir cada vez más al endeudamiento externo para poder atender las necesidades del desarrollo, dedicando parte importante del producto nacional al pago de las acreencias.

De esta manera, la globalización impone unas dinámicas desventajosas para los países en vías de “desarrollo”. La imposición de los grandes intereses económicos mundiales, particulares de los países desarrollados, con una aparente ideología neutral sobre el resto de los países para mantener su hegemonía (Vite, 2006), van minando y erosionando al Estado benefactor, produciendo en los países estructuras sociales desiguales, con profundos procesos de exclusión social.

Así, el Estado que ha abdicado su función social, convirtiéndose en un asistencialista focalizado frente a la descomposición social, lo que ha profundizado la exclusión social y la pobreza.

Finalmente, hay que considerar que el Estado y todas sus instituciones pueden volver a tener relevancia ante la inseguridad que representa la globalización económica, puesto que esta afecta siempre a los más pobres, a los que comparten una misma situación de precariedad, a los excluidos, es por ello que consideramos que una opción es que el Estado retome los controles estatales en la ejecución de políticas públicas y sociales en beneficio de la población.

### **2.3 Estado, Globalización, Educación y Exclusión Social**

Partiendo de la premisa de que: las relaciones entre el Estado y la educación varían de acuerdo a la épocas históricas, en los diferentes niveles educacionales (primaria, secundaria, educación superior, de adultos y educación no formal), cualquier alteración drástica de los modos de gobierno impacta la educación. Así por ejemplo, en la instalación de una dictadura militar puede tener efectos múltiples e impredecibles sobre el proceso de exclusión en la educación. De igual manera, un gobierno democrático o socialista pudiera tener impactos favorables o no en la misma.

Al respecto, Burbules y Torres, (2005; 23) plantean:

En resumen, desde una perspectiva histórica, esta compleja conexión entre la educación y el Estado propone un problema al análisis de la relación Estado-educación. No solo existe una manera en la que estas instituciones están asociadas; por tanto, no existe una sola vía en la que se vean afectadas por las condiciones de la globalización. Económicamente, las presiones de las condiciones de austeridad impuestas externamente (por ejemplo, como una condición de los préstamos del FMI) pueden conducir a reducciones feroces en el gasto en educación; en otros contextos, el deseo de incrementar la competitividad económica y la productividad pueden conducir al incremento de los gastos en educación.

Aquí es válido destacar algunas de las conclusiones del Simposio sobre Cohesión Social organizado por la Universidad de Roskilde, Dinamarca, 1995, evento previo a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Social de Copenhague. Se señalan aquellos que se consideraron más pertinentes al tema que nos ocupa (Solana, 2005):

1. Los problemas de la globalización son más de índole social que económica; ya que los problemas que afectan a la población mundial son estrictamente de naturaleza social.
2. La pobreza, exclusión social y desigualdad han tomado dimensiones de tal importancia que aparecen como las razones principales de la inestabilidad en el mundo.
3. Finalmente adoptaron el concepto de exclusión social como una de las causas de producción de sociedades duales y profundamente desiguales.

Estas consideraciones, por demás interesantes, nos llevan a reflexionar y ratificar que en América Latina el derecho ciudadano a la educación se ha entendido y planteado siempre como responsabilidad directa del Estado, el cual debe hacer los mejores esfuerzos para potenciarlo y canalizarlo.

En algunas etapas de la historia, el Estado ha potenciado o disminuido su intervención en la educación. Vale decir, que esto es una función ética, de valores fundamentales para la humanidad, por derecho humano, que no puede sustituirse como función principal del mismo. Por ello, muchas constituciones así lo plantean, le adhieren esa responsabilidad al ejecutivo, como función indeclinable, de garantizar las condiciones para que la población acceda a su derecho a la educación, o porque se la reconozca como derecho social y humano inalienable. Vale destacar lo señalado por Villarroel (2006:ix): “La educación como bien público, ha sido siempre, en Latinoamérica, una responsabilidad del Estado. En la Mayoría de las Constituciones Latinoamericanas se le reserva y se le reconoce al Estado la potestad de crear y regular el servicio educativo en todos sus niveles.”

En este orden de ideas, también Rodríguez, (citado por Bello, 2003: 135-136): hace un recuento pertinente al destacar el papel histórico que el Estado benefactor cumplió en su indeclinable labor con los ciudadanos en el servicio educativo:

Anteriormente, el derecho ciudadano a la educación se sustentó en un papel de Estado, que respetaba y viabilizaba, bajo su responsabilidad, ese derecho. De igual manera aconteció con la vinculación de la educación y el desarrollo; al Estado le correspondió construir el tejido social y la estructura productiva basada en la empresa estatal orientada a los rubros característicos de la producción nacional, a la satisfacción de los servicios básicos, a la vivienda, etc. Hoy, están en proceso de cambio, la concepción y el papel del Estado y las relaciones Estado-sociedad, de igual manera la vinculación educación-desarrollo se plantea sobre la base de nuevas concepciones de la producción, de sus mecanismos e instrumentos, de tecnología, de la organización y comunicación.

En este sentido, la relación Estado-educación viene transformándose de acuerdo a lo que los escenarios económicos mundiales van pautando. El hecho es que la educación desempeña un papel cada vez más importante en la formación de los nuevos profesionales con capacidad para resolver creativamente los problemas que se puedan presentar en su práctica productiva. Fundamentalmente en la generación de nuevos conocimientos, que respondan a las necesidades de la sociedad en el corto, mediano y largo plazo.

No obstante, existe una creciente comprensión de que la tendencia neoliberal de la globalización, particularmente tal como se ha implementado por organismos bilaterales, multilaterales e internacionales, reflejan una agenda educacional que privilegia, o que impone directamente, políticas muy particulares para la evaluación, financiamiento, distribución, normas currículum, formación, pruebas, etc. Las cuales no atienden a las necesidades y características propias de los países en los cuales se aplican, con fines deshumanizantes. Podemos decir que la globalización no ha sido la panacea de los males que aquejan al mundo contemporáneo, aunque tampoco es la causa única de los mismos.

En el aspecto educativo, es necesario profundizar en investigaciones acerca de las respuestas de los diferentes países ante la introducción de los mecanismos de mercado puro, que regulan los intercambios educacionales y otras políticas que buscan reducir el fomento y el financiamiento del Estado, e imponer modelos de dominio y eficiencia tomados del sector empresarial y de negocios, como un marco y pauta para la toma de decisiones educacionales.

Lo que si queda claro, es que la globalización no es más que un proceso en el largo camino de internacionalización de las relaciones capitalistas de producción, encabezada por las empresas transnacionales, cuyo inicio se remonta bien atrás en la historia de los pueblos y durante el cual las relaciones internacionales se han caracterizado por todo, menos por la reciprocidad y la convivencia pacífica (Romero, 2002).

En este sentido, luego de varias revisiones bibliográficas (Álvarez et al, 1999; Bello, 2003; Cariola y Lacabana, 2005; Solana, 2005; Torres, 2006, ) se puede concluir que el tema de la globalización relacionada con la educación, tiende a ser asociada con la creciente ola de exclusión, con las desigualdades económicas y educativas, con la exacerbación de los conflictos entre grupos, de sociedades o Estados en destrucción, la desaparición de los sentimientos de solidaridad universal, entre otros.

De la misma manera, también puede evidenciarse la tendencia a planear que la cultura mundial, las culturas regionales y locales estarían llamadas a extender estos impactos a través de estrategias igualmente globalizantes, y aunque la educación intente proponer valores de paz y solidaridad, no tiene capacidad en sí misma para enfrentar lo negativo de los mismos y hacerlos desaparecer.

A pesar de lo antes expuesto, tal vez el mayor obstáculo es el que impide aprovechar de manera positiva las bondades de la globalización del conocimiento. Recordemos que en los actuales momentos nos encontramos ante una dinámica social denominada “sociedad del conocimiento”, donde el alcance y el ritmo de las transformaciones sociales tienden cada vez más a fundarse en el conocimiento. Por lo que el planteamiento no es dar la espalda a estos procesos. Se trata de ver

como oportunamente los utilizamos sin que ello implique desdibujarnos de nuestro propósito y esencia.

De igual modo, el fenómeno de la globalización calza perfectamente en la sociedad del conocimiento, vista de esta manera, el saber, pasa a ser parte del capital y quien lo posee, tiene el poder y mantiene al resto bajo su dependencia. De acuerdo a esta perspectiva, la educación se vuelve a presentar como un factor clave para las sociedades que necesitan de talento humano calificado.

En tal sentido, una de las grandes metas de los países dependientes, es tener un modelo educativo capaz de ofrecer igualdad de oportunidades de estudio a todos sus habitantes, proyecto cuesta arriba si se toma en cuenta que el origen de las desigualdades se encuentra en el modelo de desarrollo. Por otra parte, los países capitalistas democráticos están sufriendo una serie de cambios y transformaciones vinculadas estrechamente con la reconfiguración del mercado económico, y con la debacle financiera mundial, lo que acarrea la inseguridad laboral y la desprotección social de un número considerable de personas, tal como lo que están viviendo en la actualidad una importante población en los EE.UU. En este orden de ideas, Lanz y Ferguson (2005:12) señalan:

La integración económica y la globalización plantean, en lo inmediato, el desafío de la competitividad, pues de ella depende el grado de éxito de los programas económicos que nuestras naciones adelantan con ese fin, gústenos o no, pero al mismo tiempo surge como impostergable atender las demandas de un gran contingente de población excluida con niveles significativos de pobreza, atender los peligros ciertos de desaparición de sistemas culturales autóctonos y atender las graves consecuencias del proceso de degradación ambiental, de amplias regiones de nuestros países.

En este mismo sentido, vale destacar un extracto del artículo de Vesuri (2003) "La Ciencia y la Educación Superior en el proceso de Internacionalización", el cual reafirma lo señalado por Lanz y Ferguson, al indicar que:

Uno de los desafíos contemporáneos es reducir drásticamente la exclusión y marginalidad y aumentar la participación y la autonomía democrática en escala planetaria. La Tecnociencia ha acompañado a los diferentes proyectos de modernización desde tiempos coloniales. Pero todavía hoy la gran mayoría de la humanidad vive al margen de la

tecnociencia y sus redes. La tecnociencia viaja a través de rutas y de intermediarios pautados. Claramente estos no parecen ser los mecanismos más apropiados o al menos suficientes para lograr un mundo menos desigual y satisfacer las necesidades sociales en situaciones muy diferentes. De hecho, la tecnociencia ha llevado a menudo en los países en desarrollo a la consolidación de sectores sociales que hicieron más lenta, cuando no detuvieron, la ampliación de la participación social, conduciendo a la frustración de la modernidad democrática.

Para ilustrar lo anteriormente planteado, se debe considerar el siguiente relato: Durante los años 1950 y 1960, la Comisión Económica para La América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas prestó especial atención a estimular el crecimiento de una clase media compuesta por: empresarios, ingenieros y científicos, profesionales y profesores universitarios, que eran percibidos como vectores potenciales de las fuerzas progresistas de la modernidad, que producirían la democracia social, la estabilidad política y es desarrollo económico. No obstante, el crecimiento específico de sectores medios en la mayoría de los países de América Latina creó situaciones de modernización parcial, que en lugar de permitir mayor avance, actuaron como frenos en una fuente de distorsión y desviación e incluso frustración de modernidad.

En este escenario Latinoamérica presenta un panorama desfavorable en cuanto a la formación calificada de sus ciudadanos, aunado al hecho que las tendencias globalizadoras en el tema educativo se caracterizan justamente por tendencias mercantilistas.

De igual modo, se considera que no hay una única relación entre la educación y la Estado - Nación, es decir, la educación no sólo está relacionada con el Estado, existen otras complejas relaciones que no necesariamente son controladas por éste, lo cual no impide que algunas medidas globalizadoras puedan afectar la educación.

En este sentido hay que analizar que se vislumbra en la educación en el escenario nacional e internacional, por ejemplo:

1. La actual política educativa y sus influencias en las sociedades.

2. El rol de las organizaciones nacionales e internacionales en la educación, incluyendo los sindicatos, movimientos sociales.
3. La nueva escolaridad segmentada y estratificada, basada en la raza, clase, género.
4. Las nuevas tecnologías de información y su influencia en la educación.

La educación necesita reconsiderar su desempeño en una de las metas fundamentales: la preparación para el trabajo productivo, habida cuenta que la globalización afecta el empleo, ahora con características *pos-fordistas* con nuevas habilidades y la flexibilidad de adaptarse a los cambios bajo un escenario competitivo y exigente.

Por ello, es importante destacar que una de las presiones de mayor influencia de la globalización y *pos-fordismo* en la educación, son los intentos de promover políticas educativas en función de reestructurar o reformar los sistemas educativos junto a las líneas empresariales para dar respuestas al nuevo modelo de producción industrial, sobre todo en el nivel superior de la educación.

De igual modo, a medida que el modelo de desarrollo promueva consumidores privatizados y consumistas, el Estado irá perdiendo fuerza y control sobre las nuevas dinámicas sociales, y la educación se irá convirtiendo en un bien de consumo individualizado, distribuido en un mercado global al que se accede a través de satélites y empalmes de cables. En esa medida la educación pública irá perdiendo vigencia y calidad.

Sin dejar de considerar este sombrío escenario, son los contextos económicos y políticos de la globalización los que han provocado los debates sobre la necesidad de reformas educativas, por lo que, podría considerarse como un aspecto positivo, pues el tema educativo se coloca en la palestra de la discusión mundial.

### **2.3.1 Educación y Exclusión Social**

Siguiendo con el planteamiento de la importancia de la educación en el tema del desarrollo económico de los países, lo cual implicó un gran viraje en las

políticas de los Estados: que se tradujo en mayores inversiones públicas en educación, se revisaron los planes y programas de estudio, se propicio la construcción de una infraestructura educacional que cubrió desde la preparación de los docentes, hasta edificios, aulas, mobiliarios y textos etc. Todo lo cual dio inicio a grandes cambios educativos en la región latinoamericana, especialmente en lo que se refiere al acceso y masificación de la educación y la superación del analfabetismo; vale destacar que no fueron pocos los países que lograron aumentos significativos al respecto.

Sin embargo, esta masificación de los sistemas educativos en los países de la región no ha ido acompañada de revisiones y evaluaciones sobre sus logros, estructura, organización, ni sobre la pertinencia de los planes y programas, con los avances del conocimiento científico-tecnológico o con la demandas del mercado laboral. (Torres, 2001). Por lo que en sus resultados no se suele distinguir entre cuáles son las funciones y cuáles los propósitos y objetivos, información necesaria para facilitar el proceso de toma de decisiones.

Adicionalmente, conviven circuitos de excelencia académica correspondientes a los de las elites socioeconómicas con otros, los más pobres y carentes de las necesidades básicas. Cortázar (1990) y Morales (2004),

Aunado al hecho, de que los altos niveles de ingreso a nivel primario se han visto acompañados de altas tasas de repetición, de una menor disponibilidad y desigual distribución de recursos, lo mismo que rendimientos académicos en extremos bajos y un espectro limitado de experiencias de aprendizaje, debido al empleo de prácticas pedagógicas comunes; por lo que pese al aumento en las matrículas, son muchos los sistemas educacionales que se caracterizan por su inequidad e insuficiencia y muy baja calidad académica.

Todo el panorama anterior, ha venido paulatinamente a desvalorizar la creencia de que la educación es un “mecanismo confiable” para salir de la pobreza, lo que no resulta un valor para una considerable población de los sectores populares que han constatado la devaluación del valor de sus títulos escolares en el mercado laboral. (Cariola y Lacabana 2005).

La situación descrita ha incidido en nuevas formas de exclusión y circuitos diferenciados de pobreza, que se expresa no sólo en lo educativo sino también de exclusión económica, institucional, ciudadana, etc. Estas dimensiones de la pobreza han sido llamadas ahora por los estudiosos del tema como exclusión social.

Lo que resalta de toda esta argumentación sobre el tema de la exclusión social, es la forma como una multiplicidad de situaciones de privaciones, de no acceso a los diversos servicios sociales, se confluyen y refuerzan el estado de exclusión social en que algunos sectores de la sociedad se encuentran. Vale resaltar, que esta situación no solo se expresa por la falta de recursos personales, sino también, por insuficiencias y deficiencias de las instituciones, de los servicios públicos en general.

Una de esas formas de exclusión social la observamos en la educación, la cual a pesar de la masificación y el surgimiento de escolarización obligatoria que se generalizó especialmente en Latinoamérica, viene desarrollando serias deficiencias que siguen generando nuevas formas de exclusión social.

De este proceso no escapó la educación superior, sector que por cierto no se incluyó en la llamada escolarización obligatoria, y fue a partir de los años 60, al menos en el caso latinoamericano, cuando se inició el proceso de expansión educativa, pero no con carácter obligatorio, como en los otros niveles educativos.

En ese proceso de exclusión social en la educación, se destacan, dos dimensiones importantes: una la formación que se da formalmente en las instituciones educativas y la otra el bagaje cultural y educativo que recibe de su familia. (Cariola y Lacabana, 2005). En ambos escenarios se observan grandes desigualdades en las oportunidades y logros.

En cuanto a lo que recibe de la familia, hay investigaciones importantes como la de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1997), que manifiestan que el peso que tienen las familias es muy relevante, En los estudios han identificado cuatro aspectos influyentes en el proceso de exclusión social: a) el clima educativo de la casa; b) los ingresos del hogar; c) el grado de hacinamiento y; d) la organicidad del núcleo familiar. El capital educativo

de los padres es también un factor importante en los hijos lo que se podría considerar dentro del aspecto del clima educativo de la casa.

En fin, las dos dimensiones importantes mencionadas anteriormente, en el proceso educativo de las personas, presentan marcadas diferencias negativas en los sectores pobres y excluidos, los cuales se traduce en precarias condiciones para el acceso al mercado laboral productivo, reproduciendo un circuito de pobreza estructural, proceso que bien describe Cariola y Lacabana (2005):

Pobreza estructural que se deriva de la falta de ingresos provenientes del mercado laboral o de actividades económicas de sobrevivencia, basadas sólo en el empleo informal. Por otra parte, el capital socio-familiar que poseen es muy limitado, no solo por la falta de recursos e ingresos sino por la ausencia de un capital cultural y educativo que les impide un nivel de integración social más amplio. Aproximadamente el 80% de estos hogares que poseen pobreza estructural alcanza algún nivel de educación básica, sin mencionar la desvalorización que tienen acerca de la educación como mecanismo de movilidad social (Cariola y Lacabana, 2005:97).

Ahora bien, vale señalar en esta parte del trabajo, analizar la relación que tiene toda esta situación nada novedosa pero de naturaleza y características diferentes en la educación. Aunque ya se han establecido algunas conexiones durante el desarrollo del mismo, es importante resaltar, algunas reflexiones, en primer lugar, que el proceso de ascenso social a través de la educación se ha ido deteniendo, por cuanto se ha generado una gran inestabilidad social y laboral, produciendo nuevas desigualdades. (Cariola y Lacabana, 2005).

Esas desigualdades renovadas se relacionan a través de la educación, por una parte por la progresiva devaluación de la calidad de la educación, principalmente de los sistemas públicos y el bloqueo del acceso de los excluidos a la educación superior, lo que evidentemente genera exclusión laboral y bloquean cualquier opción de ascenso social. Y por otra por la poca pertinencia que los contenidos curriculares tienen con las nuevas necesidades del mercado laboral. Lo que a nuestro modo de ver, fortalece la desvalorización de las familias pobres a la educación.

Esta situación se confirma, cuando observamos los resultados de un estudio de Cariola y Lacabana (2005:20), realizado en la ciudad de Caracas, respecto a los jóvenes entre 18 y 24 años, en el cual resalta que, “25 de cada 100 jóvenes de hogares de pobreza estructural asisten al sistema educativo”. Esta proporción alcanza a casi 60 jóvenes de los hogares no pobres incluidos, vulnerables y a 48 jóvenes de hogares empobrecidos.

Igualmente se evidencia que la asistencia educativa de los jóvenes pobres se concentra en los niveles de básica y media, es decir, sirve para completar una formación que ya debían haber culminado a esa edad, mientras que la mayoría de los jóvenes de hogares incluidos a esa edad, estudia para formarse profesionalmente en el nivel superior e ingresar al mercado de trabajo en condiciones competitivas.

Por otra parte, el estudio mencionado, refleja que el 35% de los adolescentes (entre los 13 y 18 años) y el 38% de los jóvenes entre 20 y 24 años no trabajan ni estudian, frente a un porcentaje muy bajo de estos grupos etarios pertenecientes a hogares no pobres incluidos y vulnerables. Si bien es cierto, que esta situación fue estudiada en la ciudad de Caracas, la misma es un reflejo de un universo mayor de pobreza estructural en el resto del país.

A pesar de estos resultados, se resalta como indicador interesante la valoración positiva que le dan a la educación los sectores medios y altos, Cariola y Lacabana, (2005:20), debido a la disponibilidad de un capital socio-familiar y cultural que les permite, no solo esa valoración, sino también un acceso más expedito a la educación.

La disponibilidad de recursos y de las relaciones sociales, principalmente conceptualizados como capital material, socio-familiar y cultural, de características variables, permiten a los hogares de los sectores medios empobrecidos incorporarse a ciertos ámbitos de reproducción y no a otros, entrar y salir de la situación de pobreza, enfrentar una mayor o intensidad en sus carencias y por supuesto salir de la exclusión social. En tal sentido, el estudio comentado, revela como población más vulnerable a estas carencias mencionadas: capital cultural,

socio-familiar y material, a los jóvenes. Los autores del estudio señalan al respecto:

Son los jóvenes de sectores medios que hacen parte de la nueva pobreza quienes percibe con mayor intensidad las limitaciones para construir un proyecto de futuro y algunos de ellos han buscado una salida a través de la emigración...los canales de ascenso social por la vía de la educación, el esfuerzo propio y los méritos se fueron bloqueando como consecuencia tanto de la falta de oportunidades en el mercado laboral como de la caída de ingreso y con ellos las visiones de futuro y la identidad social. (Lacabana y Cariola, 2005: 35)

No cabe duda que el desarrollo de una educación de calidad es fundamental para formar los valores claves de la ciudadanía y fortalecer el capital cultural para el trabajo productivo. Hablamos no solamente del sistema educativo formal sino también del conjunto de instituciones informativas, culturales ideológicas que pueden potenciar esa educación.

En este orden de ideas, debe reiterarse que hay una gran incongruencia entre la necesidad de recursos humanos preparados y con capacidad de incorporar el progreso técnico y la realidad de un gran contingente poblacional en condiciones de pobreza y con bajos niveles de formación.

De allí, la insistencia, desde los diferentes organismos nacionales, regionales e internacionales, de favorecer aquellos enfoques y políticas económicas que favorezcan el crecimiento, en un contexto de equidad. Es decir, donde las políticas económicas y las sociales interactúen a favor de los habitantes de esta región.

La relación entre equidad y calidad implica el acceso a conocimientos socialmente significativos. El debate se centra en la calidad de la oferta y en la eficacia de las estrategias aplicadas para resolver el problema de los excluidos. Todo parece confirmar que se ha llegado al término de un proceso de desarrollo educativo mediante el cual la región obtuvo importantes logros cuantitativos a expensas de menoscabar la eficiencia, la calidad y la equidad. Pasar de ese sistema a otro que privilegie la calidad de la enseñanza y su efectiva difusión a todos los niveles de la sociedad, así como la erradicación de la exclusión social, es el reto de América Latina y el Caribe. (Unesco, 2010).

Todo ello ha llevado a que se generen nuevos planteamientos especialmente en lo que se refiere al tipo de relación que debe establecerse entre el Estado, como garante de servicio educativo y los actores sociales que participan del mismo. (UNESCO 2010).

Finalmente, podemos resumir algunos aspectos importantes a considerar, producto de la revisión de diversos autores sobre el tema (Bello, 2003; Rodríguez, 1995; Tedesco, 2004; Torres, 2001; Kliskberg, 2003; Cariola y Lacabana, 2005; Unesco, 2010; BCV, 2006). Entre estos elementos destacan:

1. Que los resultados escolares están asociados al status y al nivel de ingreso de las familias.
2. Todos los indicadores muestran que la elevación del nivel educacional de la población, de la expansión y cobertura de la educación (tanto la básica, como la secundaria, superior y la de adultos) parecen haber llegado a un punto en que se requieren nuevas estrategias para garantizar que se mantengan, que se responda a los requerimientos de calidad y equidad, a las aspiraciones de movilidad social y mejora de las condiciones de vida de los pobladores de la región y muy especialmente, compatibilizar el esfuerzo educativo con las exigencias del desarrollo económico y la inserción internacional.
3. La sociedad recibe el impacto de la globalización de diversas maneras, especialmente en lo que se refiere a su capacidad de empleo, seguridad económica y acceso al bienestar. Ello ha llevado al desarrollo, en el ámbito educativo, de sistemas paralelos, circuitos de alta excelencia, al margen de los ofrecido por el Estado y circuitos de muy depauperada calidad educativa, generalmente parte de la oferta del servicio educativo estatal, todo lo cual no hace sino reflejar y reforzar las desigualdades sociales y económicas.

Diseñar nuevas políticas educativas que combatan las causas de la exclusión social es parte de los retos planteados, además de estos nobles objetivos, es necesario la incorporación de la práctica evaluativa para entender más sobre la intervención social.

## 2.4 La Exclusión Social en la Educación Superior Venezolana

De acuerdo con Weinstein (1999), el tema del nivel educativo superior se ha subvalorado, no ha sido considerado un problema como tal, se ha dado por hecho que esta realidad no es relevante y que existen otros problemas con mayor importancia. Hasta se pensó que de alguna manera se iría resolviendo mecánica o espontáneamente mejorando el nivel de la educación básica y que no necesitaba de una acción adicional o específica para garantizar la inclusión en el sector universitario.

El sistema educativo es el reflejo de la sociedad en la cual está inmerso, y en lo referido a la educación superior, se presenta como una situación cambiante influida por las corrientes ideológicas del tiempo que les toca vivir.

Bajo esta premisa Morin (2003:32), afirma:

La institución universitaria siempre ha sufrido profundas transformaciones a lo largo de los siglos, en estrecha relación con la corriente de la época y los saberes, la cultura y la ciencia que las distintas épocas provocaron. No obstante, los retos que enfrenta hoy sacuden sus propios cimientos epistémicos, culturales y organizativos.

En algunos países latinoamericanos todavía existen modelos universitarios tradicionales y no porque así lo deseen, sino porque los procesos de formación pasan tan acelerados, que no les da tiempo de incorporarlos y a veces muchos se quedan en las antiguas estructuras.

Sin embargo, la mayoría de estas universidades bajo el enfoque tradicional se ven en la obligación de rediseñar sus programas, definir otros tipos de formación, a crear nuevas carreras e instituciones de educación superior, para satisfacer necesidades de toda la población, no sólo por satisfacer sus demandas sino también por ir a tono con las nuevas exigencias de un mundo que cambia vertiginosamente.

No queda duda de la importancia de la educación y en especial la educación superior. Al respecto la UNESCO (1998: 1), sostiene que “En nuestros días la enseñanza superior se considera una institución destinada no sólo a ampliar

conocimientos y a formar a los jóvenes sino también a difundir y a aplicar esos conocimientos”.

Este planteamiento especialmente válido en la actualidad, debido a los cambios en las últimas décadas del siglo XX ha trastocado el esquema convencional de Universidad. En este sentido, un encuentro realizado en la ciudad de Córdoba, Argentina, a finales de 1998, se constata cómo la Universidad del siglo XX se vio seriamente afectada por una crisis de identidad, “producto de los grandes cambios sociales, políticos y tecnológicos que ha experimentado el planeta y de la transformación de valores y metas que ha representado para algunas instituciones el responder a ellos” (Universidad Nacional de Córdoba, 1998:1), al tiempo que otras se resisten a aceptar la imposición de modelos como el neoliberal, que busca reducir la educación superior a un instrumento para generar profesionales orientados a satisfacer las demandas del mercado.

Tal como lo expresa Villarroel (2006): No ha sido fácil que la comunidad académica universitaria admita que la actual reforma o tendencia de la Educación Superior y muy especialmente en Latinoamérica, es generada y orientada hacia la creación de un mercado universitario, la lucha contra esta tendencia ha sido la de no aceptar que las reformas y tendencias planteadas tienen una motivación eminentemente economicista. Ello ha sido tan evidente que Villarroel (2006:viii), cita a una prestigiosa personalidad del ámbito universitario venezolano: quien, según expresa el autor, no ha dudado en alertar a la comunidad académica acerca de los perjuicios que pueden traer tendencias como la mencionada:

Por primera vez en la historia, la educación superior se siente acosada por fuerzas comerciales, de tal naturaleza, que están logrando desestabilizar el carácter de bien público que hasta ahora era inherente a la educación. (García Guadilla, 2004:9).

Igualmente Villarroel (2006) señala que el problema fundamental de la actual educación latinoamericana, en especial la del nivel superior, es el enfrentamiento entre dos concepciones opuestas, producto de esta tendencia que se ha instalado en nuestros países:

La educación como bien público, en tanto, es considerada como un derecho de los ciudadanos y un deber y obligación del Estado, razón por la cual no puede (ni debe) estar sujeta a comercialización alguna; y la educación como bien privado que, para su disfrute por parte de la ciudadanía, debe ser adquirido; lo que implica que la educación puede y debe (desde esta óptica) ser comercializada y que, en consecuencia, sólo puede ser disfrutada por quienes puedan pagarla. (Villarreal 2006:viii)

La visualización de este panorama, implica que la Universidad Latinoamericana deba organizarse para enfrentar los desafíos científicos y académicos del siglo XXI, en particular, al de las nuevas tecnologías. Asimismo, es necesario que la Universidad conserve y refuerce el sentido de compromiso social, presente desde la Reforma de Córdoba en 1918 en las universidades latinoamericanas. Este compromiso fijaba entre sus prioridades la lucha para lograr la igualdad, la equidad y la formación de seres humanos cultos.

Con la profundización del proceso de globalización económica, política y cultural, la educación superior está llamada a desempeñar un papel más activo en la formación de profesionales con visión universal, pero con capacidad de respuesta frente a la problemática nacional, regional y local. Para ello es necesario salir de las aulas y realizar actividades extramuros e interactuar con el entorno, así como estar al día con las tendencias de la ciencia y la tecnología a escala mundial. Este es el reto que se le presenta a la educación superior, difícil pero inevitable si queremos superar el atraso y encontrar alternativas de desarrollo más acordes con las exigencias, tanto en el plano global como en el local.

En lo que corresponde al caso venezolano, parte del reto asumido es incluir en la educación superior a los sectores más vulnerables y segregados socialmente. No obstante, lo señalado por Morales (2004), el cual hace evidente mediante un estudio: la exclusión de los sectores pobres de la educación superior: Entre los años 1981-2000 se ha producido un proceso regresivo en el cual los círculos minoritarios y privilegiados de la sociedad (estratos I y II) han incrementado su participación en la estratificación de las universidades

financiadas por el Estado, en detrimento de los sectores sociales restantes, es decir, los estratos IV y V.

## CAPÍTULO III

### LA INCLUSIÓN SOCIAL COMO POLÍTICA EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR VENEZOLANA

#### 3.1 Consideraciones Generales

Este capítulo, se iniciará con algunas breves reseñas teóricas acerca de las políticas públicas y su relación con la política educativa. De igual modo, se intentará establecer la relación existente entre las políticas públicas actuales y sus respuestas al problema de la exclusión social en la educación superior, tema tratado en el capítulo anterior. Por otra parte, haremos una revisión analítica de cómo la inclusión social ha sido asumida como política fundamental del gobierno venezolano actual en el sector educativo, especialmente en el sector universitario. También se abordará la relación existente de esta política con los lineamientos en materia educativa de organismos internacionales. Todas estas consideraciones se presentarán, con la finalidad de comprender porque la inclusión social ha sido incorporada como política pública educativa en Venezuela. Por ello se hace necesario precisar algunos términos y connotaciones teóricas, las cuales iniciaremos con la definición de política. Al respecto, (López 1998:2) comenta acerca de las distintas dimensiones que se manejan sobre esta noción en el nivel gubernamental:

Las Políticas representan la base fundamental para toda actividad del Estado y más precisamente del Gobierno. Los principios, orientaciones, lineamientos o cursos de acción, palabras claves en la definición de Políticas, se desarrolla en los ámbitos o sectores más variados de la actividad social y económica de un país o nación. Se habla así de “política económica”, “política monetaria”, “política cultural”, “política educativa” etc. Cada uno de estos aspectos es diferente debido a la especificidad; y cada una de las políticas traza orientaciones sectoriales, referidas a campos específicos

Por ello, cuando voceros o funcionarios gubernamentales hablan de la política del gobierno, es pertinente precisar a cuál política se refieren, en qué ámbito y de qué sector en especial, pues atendiendo a la pluralidad de necesidades sociales, se habla de diferentes políticas de acuerdo a las especificidades y atendiendo a los diferentes sectores.

Las políticas se expresan en líneas generales como orientaciones a la solución de las demandas sociales, no obstante, es preciso traducir en acciones concretas las mismas, a través de los llamados planes, programas y proyectos.

De igual modo, las políticas públicas surgen, se diseñan y se implementan según las características de cada nación, de cada coyuntura y de acuerdo a la diversidad de necesidades. Es decir, las políticas públicas responden a los problemas y demandas sociales, según la magnitud de los problemas. Sin embargo, no todos los problemas y demandas son efectivamente atendidos por los gobiernos, generalmente se priorizan de acuerdo a las presiones políticas, sociales, económicas, al clima político, y al paradigma o ideología que corresponde.

En ese sentido, es oportuno hacer referencia a la definición conceptual del término políticas públicas, presentado por Oszalak y O'Donnell (1994:385, citado por Graffe, 2005: 10):

El conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión, que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión..... Las políticas públicas no constituye un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición... predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

De igual modo, las políticas públicas, no son sólo una respuesta a una problemática social que afecta la población, sino que se constituyen el eje principal de la toma decisiones estratégicas propuestas para la satisfacción de las

demandas sociales por parte del más alto nivel de gobierno. En este sentido, los gobiernos ejecutan acciones respondiendo a demandas sociales y orientadas por los lineamientos de la política que cada gobierno asuma de acuerdo a la posición política e ideológica que ocupe.

Por ello es importante resaltar que ninguna política pública es neutra ni se limita a dar respuestas a demandas por darlas. Las mismas están relacionadas con su perspectiva política, y de acuerdo a ella, puede no sólo inferir su visión, sino, también analizar el tipo de respuestas y logros que los gobernantes dan a las demandas sociales. Ante una misma problemática dada las respuestas serán distintas de acuerdo a la ideológica política que se asuma.

En este orden de ideas, como las políticas siguen o se diseñan de acuerdo a una perspectiva o postura ideológica-política, es decir, son elaboradas, diseñadas y decididas por el partido político de turno al gobierno, no son neutras, por lo tanto no tiene que ver con decisiones técnicas o administrativas, sino con la realización de fines establecidos a través del privilegio de determinados grupos, lo que conlleva la obtención de poder o el mantenimiento en él.

En tal sentido y teniendo claro, que las políticas, obedecen a una ideología, que intenta legitimar y mantener el poder del grupo político decisor, Graffe (2005), concluye:

Hasta ahora, se ha planteado que las políticas públicas son el conjunto de propósitos o curso de acción que tiene un Estado para el desarrollo de un determinado sector o sistema social, expresadas de manera explícitas o tácita, en **concordancia con el proyecto político de la sociedad como globalidad**. Y que este conjunto de fines o propósitos el Estado los logra establecer y negociar, con el objeto de legitimar y mantener la distribución de poderes existentes entre los diferentes actores sociales que son fuente de demanda de la selección de la dirección estratégica que debe ser asumida, los cuales a su vez, están asociados, con las acciones emprendidas y los recursos asignados para su logro; y por lo tanto afectan tanto el ejercicio de gobierno desplegado por el propio Estado, como el desarrollo de la sociedad en su totalidad de una determinada nación. (Graffe, 2005:34 y 35). (Resaltado nuestro).

Ahora bien, asumiendo entonces, que las políticas públicas no son neutras y que las mismas responden a una direccionalidad política de gobierno, o como expresa la frase de la cita anterior: “**en concordancia con el proyecto político**

**de la sociedad”**, entendemos entonces como el actual Gobierno Nacional, respondiendo a sus planteamientos ideológicos y políticos, asume como lineamiento fundamental de la política educativa: **la inclusión social** en respuesta a la larga deuda social que ha tenido el Estado Venezolano durante el proceso histórico-político, con los sectores excluidos de la educación.

En tal sentido, es pertinente reseñar a Maingon (2006), quien hace explícita la intencionalidad política-social, desde el inicio de esta gestión gubernamental. Según el estudio, el énfasis en lo social, es una de las características fundamentales de la política pública en el actual gobierno; tal como lo expresa la autora a continuación:

El proyecto de la Revolución Bolivariana ha tenido desde sus inicios el tema de lo social como motor de su discurso. Primero, dadas sus orientaciones populistas radicales, **la Revolución ha proclamado ser la portavoz de los excluidos y los pobres de Venezuela frente a su exclusión social**, reivindicando sus derechos a participar en la riqueza petrolera venezolana. La distribución de esta riqueza no solo consiste en políticas de carácter distributivo como se ha venido haciendo en las últimas décadas en Venezuela, la revolución anuncia: La transformación de la sociedad desde una perspectiva “humanista”. En pocas palabras, desde la perspectiva de la revolución, **lo social no es solo la política social sino el cambio integral que se propone de la sociedad como una ruptura con el pasado**. (La Cruz en Maingon 2006:167). (Resaltado nuestro).

Así pues, el gobierno del Presidente Chávez ha hecho énfasis en todo momento, de su intención de llevar a cabo un cambio del sistema político y social venezolano. El inicio de estos cambios se dio con la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), mediante el Referéndum consultivo del año 1999. Lo importante a destacar de esta constitución es que ella delinea una nueva idea de ciudadanía social con el concepto de corresponsabilidad entre el Estado y los ciudadanos.

El Estado Venezolano es declarado por primera vez como un Estado democrático y social de derecho y de justicia (Artículo 2, C RBV, 1999), mientras que en la Constitución de 1961 solo se establecía el principio de justicia social para el fomento de la economía al servicio del hombre.

De igual modo vale destacar dos orientaciones importantes y pertinentes las cuales hacen explícita la tendencia ideológica y política del actual gobierno. Las mismas son referidas por Delgado y Gómez (2001:96)

La primera, relativa a la influencia de la coyuntura sociopolítica actual, que conduce a un modelo programático de ciudadanía social que contradice las ideas predominantes, sobre todo en lo que se refiere a volver a poner la responsabilidad fundamental de los derechos sociales en hombros del Estado. La segunda, que la constitución vigente no deberá ser vista como un retroceso sino como una contratendencia; no se trataría de un regreso al pasado sino de ubicarse a la vanguardia, en una reacción contra el neoliberalismo que invade todas las esferas sociales y políticas.

Así, las tendencias predominantes son: La responsabilidad del Estado en el cumplimiento y garantía de los derechos sociales, reivindicando la tutela de los grupos menos favorecidos y la oposición al neoliberalismo como tendencia que invade lo social y lo político en la nación, puesto que, se pretende una transición de un Estado de Derecho establecido por las Leyes a un Estado Social de Derecho.

Es así, como los derechos sociales están relacionados directamente con la participación ciudadana. De hecho, podría decirse que éste es uno de los cambios más importantes, señalando incluso la determinación de una democracia participativa y protagónica, más no representativa. (Artículos: 4, 62, 168, entre otros de la CRBV, 1999)

Por otra parte, estos cambios en lo social, plantean una línea de acción diferente en todos los poderes que conforman el Estado venezolano y en especial al Ejecutivo Nacional, pues gran parte de los programas sociales compensatorios que diseñados y ejecutados por gobiernos anteriores fueron congelados o sustituidos. El Ejecutivo asumió que dentro de esta nueva concepción, esos programas debían ser universales y no focalizados como habían sido hasta ese momento. Su argumentación planteaba que las políticas sociales compensatorias eran una consecuencia de las políticas neoliberales. En este sentido Maingon (2006:168), lo comenta de esta manera:

Siendo las políticas sociales compensatorias un derivado de las políticas neoliberales que presentan un carácter de atención segmentada hacia la población (...) Los programas compensatorios en su momento se hacían ver como una ayuda a cambio del sacrificio de mantenerse en la pobreza, es más una manera de “aguantar” lo que viene. (...) la atención segmentada de las políticas compensatorias se entiende como una forma de exclusión.

Es así como desde sus inicios las políticas sociales se reorientaron con el fin de asumir la deuda social con los sectores o clases sociales que habían estado excluidos de todos los servicios y el bienestar social. Por lo que se reimponía una tendencia hacia el Estado benefactor y universalista, con énfasis en que lo social sería para toda la población, en tanto que el Estado benefactor es garante de todos los derechos sociales de todos los venezolanos. Tal como lo refiere La Cruz (en Maingon, 2006:169):

Son políticas que buscan garantizar el acceso pleno y equitativo a un nivel de vida adecuado para toda la población, fundándose en el reconocimiento integral de sus derechos sociales, económicos y políticos. Es así como la universalidad se entiende como la garantía de todos los derechos sociales establecidos en la Constitución Bolivariana para todos mediante la aplicación de políticas progresivas orientadas al disfrute pleno y efectivo de los mismos.

En este momento, se considera oportuno reflexionar sobre el término Política Social, al respecto se podría definir como:

... mirada de preocupación colectiva pública sobre esas necesidades colectivas y básicas que tienen los ciudadanos. Y, entre aquellas necesidades básicas, en términos convencionales, figuran de manera singular las siguientes: la salud, la educación, el trabajo, una jubilación digna, el derecho al trabajo, y, en general, el mantenimiento de unas condiciones generales que impidan la marginación social en cualquiera de sus formas (Alemán y Garcés, 1998:34).

Adicionalmente, estos autores refieren que la idea de Política Social ha estado y está unida íntimamente a la figura del Estado, palabra por la que se entiende a toda la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio (Porrúa, 1997).

Entonces, podría entenderse la Política Social como el instrumento característico del Estado moderno que ha permitido, por un lado, limar los conflictos sociales que venían arrastrándose desde el siglo XIX, y, por otro, conseguir alcanzar un grado de equidad social (no totalmente realizada) bajo la forma de ese bienestar colectivo (Alemán y Garcés, 2000). También se le ha denominado Estado benefactor o Estado protector, aunque, se le conoce con mayor amplitud como Estado Bienestar. No obstante, lo más importante a destacar es lo señalado, por Alemán y Garcés (2000: 33-34):

No debemos olvidar, que en todos los autores subyace alguna ideología, alguna perspectiva, y eso mismo ya hace que las definiciones se alejen entre sí, que no coincidan como no lo hacen las ideologías y las perspectivas. ***El término Política Social querrá decir cosas bien distintas según la concepción del mundo que se tenga.*** (resaltado nuestro).

Siguiendo en esta oportunidad, a Graffe (2005), en el planteamiento de que las políticas públicas son el conjunto de propósitos o curso de acción que tiene el Estado para el desarrollo del sistema social de un determinado sector, se puede señalar que este autor establece la vinculación de lo educativo y las políticas públicas. Por ello indica que a esta situación no escapa la educación, apoyándose en la contribución de Matute (1993), el cual indica que la educación:

... forma parte de este proceso [y] por lo tanto es sujeto de intervención a través del proyecto político que se diseñe. Esto implica que la educación como proceso social va estar determinada por una elevada carga valorativa asociada a los proyectos esperados con la aplicación de las medidas contenidas en el proyecto político (Matute, 1993:13, citado por Graffe, 2005:35).

En tal sentido Matute, señala a la educación como un proceso social, correspondiente a un proyecto político dado, en el cual confluyen e interactúan todos los sectores sociales. Vale la pena, además, indicar que de igual modo este proceso, no solo se da en el orden formal institucional como la escuela, sino también a través de otros factores y actores instituciones, sociales e informales.

Entre estos campos, donde se puede señalar algunos factores y actores muy determinantes en el proceso de educación son: los medios de comunicación, destacando entre ellos la TV, el Internet, la familia, etc. Todos evidentemente identificados con un proyecto político o ideología. Reafirmando que ninguno de estos procesos es neutro, sobre todo cuando de formación y socialización se trata.

Siguiendo en este mismo orden de ideas, al hablar de política social abarcamos un conjunto de leyes, instituciones y acciones en torno a la visión y metas que gobierno y población se han fijado respecto al bienestar social buscado, supone hablar de derechos sociales colectivos e individuales, de acceso universal al bienestar, es decir que el gobierno mediante la política social garantiza el beneficio a todos los ciudadanos. Las políticas sociales forman parte de ese cuerpo amplio de políticas públicas que se reflejan como acciones gubernamentales, en este cuerpo se incluyen las políticas educativas.

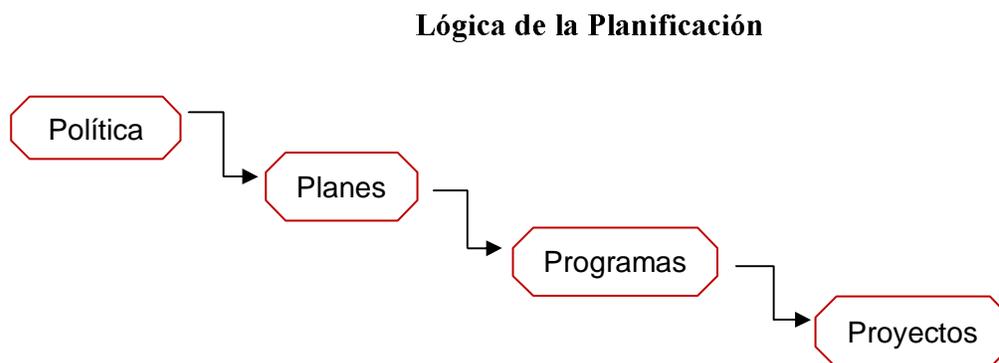
De acuerdo a lo planteado por Feroso (1981:413) las Políticas Educativas se refieren fundamentalmente a un proceso de intervención de del sistema educativo y escolar, y en tal sentido señala que:

Con el nombre de “política pedagógica”, “pedagogía política” o “política educativa”, que de todas estas maneras se habla, se estudia la teoría y la práctica de la intervención del Estado en materia educacional. La intervención del Estado puede ser directa, mediante la organización y la legislación escolar, que define los principios y fines educativos de la colectividad, o indirecta mediante el fenómeno de la cultura popular. Si se habla con poco rigor técnico, la política educativa se confunde con la planificación socioeconómica de la educación, que no es más que una consecuencia de la verdadera política educativa. La intervención del Estado se reduce, en definitiva, al conjunto de derechos y deberes que este tiene sobre la educación institucionalizada. Suele partirse de la premisa siguiente: La educación es una función pública. En el Estado moderno, concebido como un servicio a la colectividad, que ve asegurados sus derechos y completados sus deberes, la atención a la educación es una exigencia y un reto.

Asumiendo entonces que la política educativa es una política pública y que ésta también se expresa a partir del gobierno de turno, analizarlas sin considerar la orientación ideológica del proyecto político del Gobierno Nacional, sería un análisis aislado y no pertinente, por cuanto siguiendo la lógica de la planificación

(ver gráfico N° 1), en el cual se explica que todo plan, programa o proyecto educativo, lleva consigo las decisiones gubernamentales en la resolución de un problema de la comunidad y que comienza por la definición de hacia dónde se quiere ir para ir desarrollando las demás estrategias que lleven al cumplimiento de los objetivos.

**Gráfico N° 1**



Fuente: Ander-Egg. (2007:42). Elaboración propia.

De igual modo, otros autores, como Josefina Bruni Celli, investigadora del área educativa, afirman que la educación es el principal instrumento del Estado:

La educación constituye el principal instrumento de los Estados para promover y asegurar la equidad en las sociedades. En segundo lugar, la educación es un instrumento político, ya que es a través de ella que las sociedades forman a sus ciudadanos. En tal sentido, podríamos decir (en el lenguaje de los economistas) que la educación genera “externalidades positivas” en la forma de ciudadanos productivos, responsables, respetuosos y participativos. (...). Como vemos, la educación no representa meramente un proceso individual de aprendizaje, sino que también comprende otros valores que benefician a la sociedad entera. (Bruni C, 2004: 112).

Habida cuenta, que la educación es uno de los principales instrumentos políticos del Estado, se entiende que los gobiernos asuman acciones o estrategias que permitan no solo la continuidad política, tal como lo expresa Graffe (2005), sino también acciones que ejecuten los lineamientos, orientaciones políticas que en materia de políticas públicas ha trazado el Gobierno para hacer llegar a la población lo que se propone como beneficios para ellos.

Lógicamente, estos lineamientos u orientaciones pueden ser explícitos o tácitos, siguiendo a Graffe:

1) Explícitos en los programas de gobierno, planes, leyes, otros documentos o en los discursos de los dirigentes ejecutivos responsables por el desarrollo del sector en cuestión (Matute 1993:5, citado en Graffe 2005).

2) O tácitos, en cuyo caso, los rasgos generales que caractericen a dicho proyecto o modelo de desarrollo pueden inferirse de la propia acción de gobierno o de las expresiones ideológicas de las expresiones ideológicas de los grupos sociales que lo impulsan (Pichardo, 1993:53, en Graffe, 2005:9).

El análisis se hizo con los documentos, planes, programas, proyectos, así como con respecto a las acciones que en materia educativa a nivel superior ha implementado el gobierno, explorando la nueva orientación de las políticas públicas y sociales que el Gobierno Bolivariano viene instrumentando en el sector de la educación superior específicamente.

### **3.2 Referentes y Antecedentes Internacionales sobre la Política de Inclusión Social en Educación**

Actualmente, en el ámbito internacional la política de inclusión social en la educación, es un tema esencial, bajo la premisa de que la educación es un mecanismo de equidad para propiciar y mantener la inserción del ciudadano en las actividades productivas y el ejercicio de la ciudadanía. La educación para todos y para toda la vida son las orientaciones que motivan a los gobiernos en el quehacer de las políticas educativas. De hecho, en el contexto internacional, sigue vigente la

propuesta mundial adelantada por la UNESCO (2010a) de **Educación Para Todos (EPT)**.

En el Informe de seguimiento realizado por la UNESCO (2010b) acerca de la EPT titulado *“Llegar a los Marginados”*, expresa:

Ha transcurrido ya un decenio desde que la comunidad mundial fijó los seis objetivos de la Educación Para Todos en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar el año 2000. Pese a los progresos realizados, todavía quedan millones de niños y jóvenes que se ven despojados del derecho a la educación. Los resultados obtenidos desde entonces son desiguales, muchos de los países más pobres del mundo no van por buen camino de alcanzar las metas fijadas al 2015. El fracaso en la empresa de llegar a los marginados o excluidos se ha traducido por la denegación del derecho al estudio de muchas personas. La educación se halla en peligro y los países deben adoptar planteamientos más integradores, vinculados a estrategias más generales, a fin de proteger a las poblaciones vulnerables y superar las desigualdades... Los países deben proporcionar de inmediato una ayuda continua y previsible para compensar la pérdida de ingresos fiscales, salvaguardar el gasto social prioritario y apoyar el progreso de la educación... Los gobiernos no logran tratar las causas profundas de la marginación en la educación. El nuevo conjunto de datos sobre la penuria de educación y la marginación en la educación pone de manifiesto el grado de exclusión en 80 países. (UNESCO, 2010b:1).

Por otra parte, en el capítulo 3 del informe, se resalta que muchos países olvidan sistemáticamente que deben abordar las desventajas extremas y persistentes que se dan en el ámbito de la educación y marginan a amplios sectores de la sociedad. Plantean que esas desventajas tienen su origen en los procesos sociales, económicos y políticos, así como en relaciones de poder desiguales que se sustentan en la indiferencia política, por lo que advierten:

La marginación en la educación es importante a distintos niveles. Tener la posibilidad de recibir una educación útil es un derecho fundamental de todo ser humano, y la oferta de esa posibilidad es una condición imprescindible para hacer progresar la justicia social. Las personas a las que se deja al margen de la educación encuentran mermadas sus posibilidades de desenvolverse en la vida en todos los ámbitos. Aunado al hecho de que la limitación de oportunidades en la educación es uno de los factores más poderosos de trasmisión de la pobreza de generación a generación. (UNESCO, 2010:153).

Los gobiernos, sigue el informe, deben esforzarse más por hacer extensiva la oferta de oportunidades a los grupos a los que resulta difícil llevar la educación, como las minorías étnicas, las familias pobres que viven en barriadas urbanas miserables y zonas rurales apartadas, las poblaciones afectadas por conflictos armados. Igualmente, en el informe se solicita a los países la necesidad de crear sistemas educativos integradores, lo cual se traduce en:

1. Ampliar el acceso a los excluidos a la educación, mediante la reducción de costos, acercando las instituciones a las comunidades y creando programas educativos que ofrezcan una “segunda oportunidad”

2. Mejorar el entorno de aprendizaje distribuyendo equitativamente los efectivos docentes cualificados.

3. Ampliar los derechos y ofrecer más oportunidades aplicando efectivamente la legislación contra las discriminaciones, ofreciendo programas de protección social y redistribuyendo los fondos públicos.

4. Elaborar sistemas de acopio de datos desglosados para identificar a los grupos marginados y supervisar sus progresos.

Finalmente, en cuanto a lo que a la investigación compete, el informe convoca a los gobiernos a examinar los progresos realizados, optimizar la administración de los recursos e inversiones en los programas excepcionales y a mejorar el seguimiento de los logros.

Dentro de los compromisos asumidos en el Foro Mundial sobre Educación realizado en Dakar en el año 2000 y vigentes a la fecha, en el punto 8 literal iii se expresa: “Velar por el compromiso y la participación de la sociedad civil en la formulación, aplicación y seguimiento de las estrategias de fomento de la educación” (UNESCO, 2000:4)

Y en el mismo punto literal xi se indica “supervisar sistemáticamente los avances realizados para alcanzar los objetivos de la educación para todos, así como sus estrategias en el plano nacional, regional e internacional”. (UNESCO, 2000:4). De igual manera en el punto 11, literal vi plantea: “Proceder a un seguimiento más eficaz y regular de los avances realizados en el cumplimiento de

los objetivos y metas de la educación para todos, recurriendo entre otros medios a evaluaciones periódicas” (UNESCO, 2000:5).

Finalmente y en este mismo sentido, Stiglitz, señala:

Dos importantes conferencias de las Naciones Unidas, la Cumbre Social de las Naciones Unidas (1996) y la Conferencia contra el Racismo de las Naciones Unidas (2001), al igual que la Cumbre de las Américas de Quebec (2001) contribuyeron a cristalizar la importancia de la inclusión social como objetivo de política en América Latina y El Caribe y a dar un estímulo a estas actividades. Estas se fomentaron también gracias a los avances en la promoción de la solidaridad y los derechos sociales. Los antecedentes estructurales incluyen que la globalización ha intensificado las desigualdades, que son causa y consecuencia de las prácticas excluyentes, y las ha hecho más notorias (Stiglitz, 2002, en Buvinic, 2003:1).

Como se puede apreciar, las políticas de inclusión social en educación del Gobierno Nacional Bolivariano van orientadas a lo establecido por la UNESCO a nivel mundial, y que son ratificadas en este Informe de Seguimiento.

En tal sentido las Misiones Educativas, entre ellas la misión sucre, tienen como antecedentes, justamente los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en el Foro Mundial sobre Educación celebrado en Dakar en el año 2000 y la Declaración Mundial sobre la Educación Superior llevada a cabo en París en el año 1998. Vale destacar que estos compromisos fueron incluidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007.

En tal sentido, queda claro que en el ámbito internacional hacen esfuerzos para que la inclusión social en la educación sea asumida, como ha quedado evidenciado en las diferentes declaraciones aprobadas por los jefes de Gobierno de diversos países, en especial los latinoamericanos.

### **3.3 La Inclusión Social como Columna Vertebral de las Políticas Públicas del Gobierno Bolivariano de Venezuela**

Como se mencionó anteriormente, las políticas sociales y públicas del Gobierno Bolivariano de Venezuela parten del reconocimiento de los excluidos

como objetivo fundamental de su política. Por lo que la inclusión social de la población históricamente excluida es la clave básica entender la esencia de todas las acciones y estrategias del gobierno en materia social y sobre todo educativa.

En el desarrollo de la inclusión social como política pública, podemos ubicar distintos momentos, el inicial tal como lo indica claramente Rodríguez (2006:279), se refleja en:

Momentos intensos se vivieron durante los años 2001 y 2002, siendo el evento culminante el paro empresarial y petrolero conducido por FEDECAMARAS, CTV, PDVSA y la Coordinadora Democrática. Esta crisis sirvió como acicate para **profundizar en una política social de inclusión social masiva**. Los factores mencionados terminan por definir y ajustar, durante 2003 y 2004, **la intensidad, la cobertura y los objetivos de inclusión de las políticas sociales, como estrategias de inclusión social y como instrumentos de acción política**. (Resaltado nuestro).

De esta manera, el Gobierno Nacional orienta sus políticas hacia la instrumentación de un sistema de inclusión social y deja explícita la estrategia para su abordaje, como también el planteamiento ideológico y político de la política social, así lo expone Giordani (2006:10), al señalar:

Uno de los desafíos más importantes del Gobierno Nacional es garantizar la inclusión social de los sectores tradicionalmente excluidos. Esto ha implicado grandes esfuerzos en la construcción de una nueva institucionalidad pública y de un nuevo modelo de participación popular que permita el disfrute de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En esta dirección, **la estrategia de desarrollo que ha asumido el Gobierno Nacional se orienta hacia la instrumentación del Sistema de Inclusión Social, mediante las misiones, para avanzar en la creación de una nueva estructura social, que signifique mejor calidad de vida, especialmente, para los que hoy aún están excluidos**. (Giordani, 2006:10). (Resaltado nuestro)

Desde esta visión, y como se mencionó anteriormente, el Gobierno Nacional implementa **políticas de inclusión social** que buscan profundizar la equidad y la

justicia social a través de la incorporación de los sectores tradicionalmente excluidos a través de las misiones.

De esta manera, las misiones se convierten en una estrategia no convencional instrumentada por el Gobierno a fin de atender de manera inmediata las principales carencias de la población excluida de los servicios básicos como educación, salud, alimentación, entre otros. De igual modo, esas misiones persiguen, adicionalmente, que los ciudadanos y ciudadanas participen en la construcción de una nueva ciudadanía, corresponsables con la transformación de sus condiciones de vida. Tal como se exponen en el documento oficial:

Con la aplicación de un enfoque protagónico en la relación Estado-Sociedad se pone en evidencia el nivel de atrofia que presentan las distintas instituciones del Estado y su poca capacidad de respuesta a la inmensa deuda social acumulada hasta entonces. Las misiones abordan problemáticas interdependientes de nuestras comunidades, cuyo abordaje debe necesariamente ser simultáneo y complementario, como medio necesario para garantizar la consolidación de los procesos que promueven la nueva ciudadanía y el fin de la exclusión. (MINCI 2005:9-10).

Se observa entonces estrategias y maneras distintas de concebir y asumir la política pública y social, que además responde a un modelo de sociedad diferente al actual y que se aspira alcanzar, a través de otras estrategias innovadoras. Otro autor afirma sobre este proceso que:

Venezuela se encuentra en una transición general, de un modelo de sociedad organizado en torno a la democracia representativa liberal y la economía de mercado a un modelo de democracia participativa-protagónica y de democratización de la propiedad. Cada uno de esos modelos incorpora una concepción de política social. El primero concibe la política social desde una perspectiva asistencialista y focalizada, mientras que el segundo, basado en los principios universales de ciudadanía, asume la política social desde la inclusión, es decir, no establece diferenciaciones de orden social en la población (Silva, 2006:262).

Se trata pues, en palabras de voceros oficiales:

De un modelo revolucionario de políticas públicas, que conjuga la agilización de los procesos estatales con la participación directa del pueblo en su gestión. **Las misiones representan el mayor esfuerzo público que haya conocido** la nación para enfrentar corresponsablemente las necesidades del pueblo venezolano... La aparatosa funcionalidad administrativa del anquilosado Estado venezolano carece de la efectividad necesaria para responder a las demandas de nuestro pueblo. Por ello, en lugar de diseñar políticas de escritorio para abordar el tema de la exclusión, y convocar a los excluidos a largas colas ente edificios burocráticos, las misiones despliegan la estructura estatal hacia los más recónditos lugares, allá donde más se necesita la acción pública. (Minci 2005:9 y 12) (Resaltado nuestro)

En ese mismo orden de ideas, el Gobierno Nacional expone estos planteamientos en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001–2007; y ratificados en el Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013, en donde se destaca igualmente que la principal política pública del Gobierno Nacional, en ambos planes, es la **Inclusión Social**.

Inicialmente se señala los lineamientos que corresponden al primer plan del período del Gobierno Nacional Bolivariano, 2001-2007 (Gráfico N° 2). El cual estableció los llamados polos o equilibrios estratégicos: económico, social, político, territorial e internacional. En esta ocasión se hace referencia exclusivamente al eje social, por la pertinencia con esta investigación. Como se puede observar el objetivo es alcanzar la justicia social en forma progresiva para el fin último como es la educación de calidad para todos.

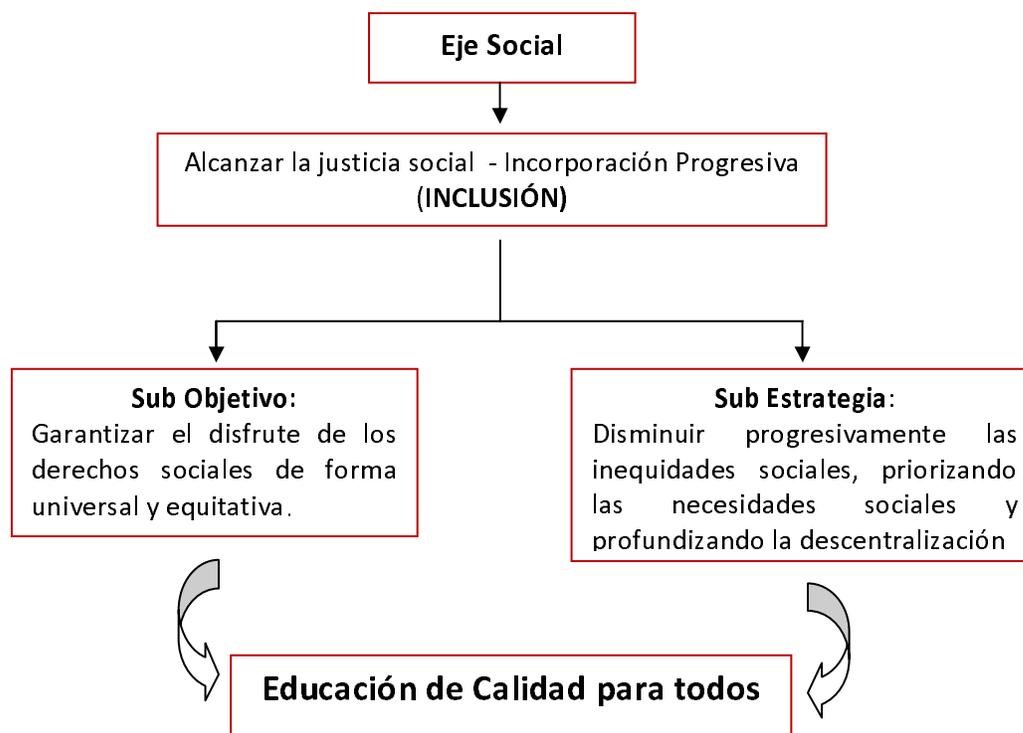
Los sub-objetivos estratégicos en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001–2007 (MPD, 2001:92-97) contemplados están orientados a:

1. Garantizar el disfrute de los Derechos sociales de forma universal y equitativa.
2. Mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza.
3. Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano en espacios públicos de decisión.

Tal como se expresa en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 (MPD, 2001), los principios que rigen el equilibrio social son la universalidad, la equidad, la participación y la corresponsabilidad, y esto es fundamento de la garantía de los derechos para todos los ciudadanos y ciudadanas, por lo cual y en función de esos principios la Misión Sucre, como parte de esa política de gobierno, busca dar cumplimiento al objetivo de incluir en la educación superior a los que nunca han podido acceder a ella.

## Grafico N° 2

### Plan de Desarrollo 2001–2007



Fuente: Plan de Desarrollo de la Nación 2001–2007. Elaboración Propia

Las consideraciones desarrolladas en las Líneas Generales del Plan Económico y Social de la Nación para el período 2001-2007 (2001) evidencian la

necesidad de asumir la educación como proyecto de Estado, en el sentido de que ésta es la base y el soporte para la construcción del sistema democrático. En este sentido, en el segundo eje referido a lo social se intenta alcanzar la justicia social basada en la estrategia de incorporación progresiva (inclusión), priorizando la atención a las necesidades sociales y desarrollando como objetivos la garantía del disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa, disminuyendo progresivamente las inequidades sociales.

En referencia a la educación, en el documento antes mencionado se plantea que debe ser de calidad y para “todos”; y a la vez que se debe garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo y también extender la cobertura matricular.

En el apartado Equidad y Educación Superior, Las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007 se dice:

La educación superior está orientada a consolidar las competencias como ciudadanos y como trabajadores, para contribuir al desarrollo del país, comprometida con la disminución de las inequidades y de las desigualdades sociales. En el marco de la Constitución de República Bolivariana de Venezuela, la política de educación superior está orientada al aumento de la pertinencia social de la educación superior, al mejoramiento de la equidad en el acceso y en el desempeño estudiantil, al mejoramiento de la calidad y la eficiencia. (MPD, 2001:94)

Sin lugar a dudas, que el sustento clave de las políticas públicas y sociales del Gobierno Nacional durante el periodo 2001-2007, es la inclusión social de los excluidos. En palabras de Silva:

Desde estas perspectivas, el Gobierno Nacional pone en marcha políticas de inclusión social que buscan profundizar la democracia participativa, la equidad y la justicia social a través de la incorporación progresiva de los sectores sociales excluidos a las misiones. Estas misiones están orientadas a atender las principales carencias “en materia de salud, educación, trabajo, entre tantas otras áreas donde la exclusión social dio lugar a elevados márgenes de pobreza estructural”. (Silva, 2006:207).

Lo antes citado, tiene aún más sentido, si se considera que en la sociedad venezolana, la falta de acceso a la educación es una manifestación de exclusión que se suma a otras categorías, como la social y cultural. En torno a esto, se destaca el surgimiento de las misiones educativas, cuya finalidad fundamental es la inclusión dentro del sistema educativo de toda aquella población que por razones socioeconómicas se encontraba fuera del mismo. En este sentido, Silva (2006:207) expone que las misiones:

... persiguen, adicionalmente, que los ciudadanos y ciudadanas participen en forma activa y corresponsable, en las transformaciones de sus condiciones de vida, desde una perspectiva integral y sistemática de desarrollo humano. Las mismas han sido temas de gran relevancia no solo en Venezuela sino en toda América Latina, ya que en ellas se propone afianzar los procesos de participación ciudadana, los cuales representan el pilar fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones.

Es evidente la importancia que tiene la inclusión en todos los niveles y más aún en el sector educativo universitario para el proyecto de gobierno y por ello las misiones educativas y sociales surgen en un contexto que las justifica y le otorga sentido a buena parte de su formulación e implementación, recordemos que surgen al calor de la profunda crisis política vivida en Venezuela entre abril 2002 y enero 2003.

### **3.4 Políticas y Acciones en la Educación Superior para la Inclusión Social desde 1999 en Venezuela**

A continuación se señalarán las políticas y acciones que el Gobierno Nacional viene instrumentando y cuáles de ellas responden al tema de inclusión en la educación superior.

Una de las acciones en materia de política educativa en el nivel de la educación superior, es la creación del Viceministerio de Educación Superior en el año 2000 adscrito al entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deportes

(MECD,), lo cual representó un paso importante en la política educativa. Luego en enero del año 2002 con la creación del Ministerio de Educación Superior el gobierno del Presidente Chávez, reconoce la complejidad e importancia de ese nivel educativo. Aún cuando estas acciones son parte de una política de institucionalización, también se encuentran dirigidas a la inclusión educativa.

El primer documento oficial del Viceministerio de Educación Superior fue presentado en el año 2001, en este se expresan seis Políticas con sus respectivas estrategias para la renovación de la educación superior venezolana, a saber:

1. Estructurar el sistema de educación superior.
2. Elevar la calidad académica de las instituciones a partir de las funciones de docencia, investigación y extensión.
3. Mejorar la equidad en el acceso y en el desempeño de los estudiantes
4. Lograr una mayor pertinencia social de las instituciones, los programas y los currículos.
5. Lograr una mayor interrelación de las instituciones con los distintos sectores de la sociedad y con los otros niveles del sistema escolar.
6. Promover y fortalecer la cooperación nacional regional e internacional. (MECD, 2001: 41-42)

En cuanto a los criterios orientadores para las políticas para la educación superior en Venezuela (MECD, 2001: 29-38), estos postulan:

1. **La Educación Superior como servicio público:** El conocimiento que crean, recrean y transmiten las instituciones de educación superior, así como la formación que ellas brindan, constituyen un bien social común. Por lo que es importante reconocer el carácter de servicio público que ha tenido y tiene la educación superior. Además de la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar este servicio y velar por su calidad.
2. **Calidad e innovación:** El concepto de calidad está asociado a las instituciones, los procesos y los actores que hacen vida en la academia. Lograr la calidad es el reto del día a día en las instituciones de educación superior y debe ser fundamental para enfrentar las transformaciones que exigen la sociedad y el desarrollo del país. Por

ello, la calidad supone un reto que resulta inseparable de la capacidad de innovación institucional.

3. **Ejercicio del pensamiento crítico:** Las instituciones de educación superior no sólo deben configurarse como centros para la creación, transmisión y difusión del conocimiento, sino que deben distinguirse como centros de pensamiento crítico, para comprender y enfrentar los fenómenos que emergen día a día producto de los cambios que caracterizan al mundo contemporáneo.
4. **Equidad:** En Educación Superior queda expresada como la igualdad de condiciones y oportunidades educativas que se ofrece a los estudiantes para el acceso a este nivel educativo y para el desempeño exitoso durante su trayectoria académica.
5. **Pertinencia social:** Las instituciones de educación superior deben ser sensibles a las demandas de la sociedad, donde también se incluye al sector productivo, pero sin limitarse a ellas. En este sentido, se entiende como una dimensión del tejido social, que implica su desarrollo como organización y el compromiso con la construcción de una mejor sociedad, expresado en su capacidad para generar y transmitir conocimientos orientados a la comprensión y transformación de los entornos, coadyuvando a la consolidación de la sociedad venezolana, como sociedad democrática.
6. **Formación integral:** Las instituciones de educación superior deben caracterizarse por ofrecer a sus estudiantes conocimientos y competencias relacionados con su ejercicio profesional, capacidades y actitudes intelectuales que les permitan explorar alternativas y valorar críticamente situaciones para enfrentar continuos aprendizajes.
7. **Fortalecimiento académico:** Al tener como núcleo vital el valor de lo académico, las instituciones de educación superior deben responder a la naturaleza de su función académica, fortaleciendo sus comunidades con la más alta expresión del pensamiento educativo e

intelectual, expresado en el pluralismo y libertad de cátedra e investigación, así como en la toma de decisiones libre de criterios personales, ideológicos y políticos que influyen en los niveles de desarrollo académico.

8. **Autonomía:** Es concebida como una autonomía responsable, pues tiene el deber de responder ante el Estado y ante la sociedad por lo que ellas realizan en el cumplimiento de su misión. No se encuentra excluida la rendición de cuentas o resultados de su quehacer, tanto en lo financiero, como en lo sustantivo de sus actividades de docencia, investigación y extensión.
9. **Articulación vertical y horizontal:** La generación de redes que consoliden los vínculos entre instituciones y modalidades de la educación superior, incide en ámbitos de docencia, investigación y extensión y favorece la equidad al facilitar la movilidad de los estudiantes y la prosecución de sus estudios, tanto como el reconocimiento de las carreras cortas para quienes las han culminado y desean ingresar en la universidad para continuar estudios. En esta articulación también se debe incluir a los docentes para facilitar su movilidad y traslado en condiciones homogéneas.
10. **Cooperación internacional:** Es importante la creación y fortalecimiento de formas diversas de cooperación internacional, para llevar a cabo la integración académica y científica, mediante proyectos concretos de acción.

Con esta base, se analiza uno de los elementos más importantes para la investigación que se realiza y que es uno de los criterios o principios orientadores a nuestro modo de ver, de las políticas de inclusión, la equidad:

Conforme al principio de justicia social, la equidad de la educación superior comporta la expansión de sus beneficios sin “ninguna discriminación fundada en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales ni en incapacidades físicas” (UNESCO, 1998); **expresándose en la igualdad de**

**condiciones y oportunidades educativas** que se brindan a los estudiantes para el acceso a este nivel educativo y para la obtención de logros educativos durante su trayectoria, los cuales resultan necesarios al aprovechamiento de nuevas oportunidades educativas y sociales (Téllez y González, 2001:19) (Resaltado nuestro).

La equidad de la educación superior concierne, pues, tanto al acceso como a las condiciones y oportunidades para un desempeño estudiantil exitoso, pues la equidad como principio y como reto de la educación superior venezolana, también debe considerar las condiciones que posibiliten mejores procesos y logros educativos.

En el documento titulado Políticas y Estrategias para el Desarrollo de la Educación Superior en Venezuela 2001 – 2006 (MECD, 2001:49), de las estrategias para lograr la política de “Mejorar la equidad en el acceso y en el desempeño de los estudiantes”, destacaremos dos que se refieren al objeto de nuestra investigación referidas a la inclusión específicamente.

- Reformular el proceso de admisión al Sistema de Educación Superior incorporando nuevos criterios y procedimientos que respondan al principio de igualdad de condiciones y oportunidades para todos los estudiantes que hayan culminado sus estudios de media-diversificada. El mismo ya ha sido modificado en dos oportunidades una en el 2002 cuando la OPSU propuso al CNU los nuevos criterios y posteriormente cuando en el 2008 se estableció el nuevo modelo multivariable del ingreso.
- Aumentar la cobertura, propiciando que la educación impartida en las diversas regiones se realice: a) brindando oportunidades a las poblaciones más aisladas y de menores recursos económicos; b) ofreciendo calidad y pertinencia de sus programas académicos y c) creando nuevas instituciones, extensiones o programas en regiones desasistidas por la oferta oficial.

Estas estrategias contienen elementos asociados al diseño e implementación de la política de inclusión social y expresan orientaciones en la búsqueda de disminuir las inequidades sociales acumuladas por años. Desde la creación del Viceministerio de Educación Superior en el año 2000, se comienza en la Oficina de Planificación del Sector Universitario OPSU, el desarrollo de todos los estudios que llevarían a la planificación y el diseño de las acciones para la ejecución del

Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Universitaria, el cual poseía un financiamiento del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo acordado por la anterior gestión gubernamental.

Cabe destacar, que el proyecto se llevó a la práctica sin financiamiento externo, pues hacerlo así implicaba atarse a unas exigencias internacionales que lejos de promover la inclusión generarían mayor exclusión, por lo que todas las acciones emprendidas en el marco de este proyecto, mejor conocido como Alma Mater fueron financiadas por el Estado venezolano con presupuesto público.

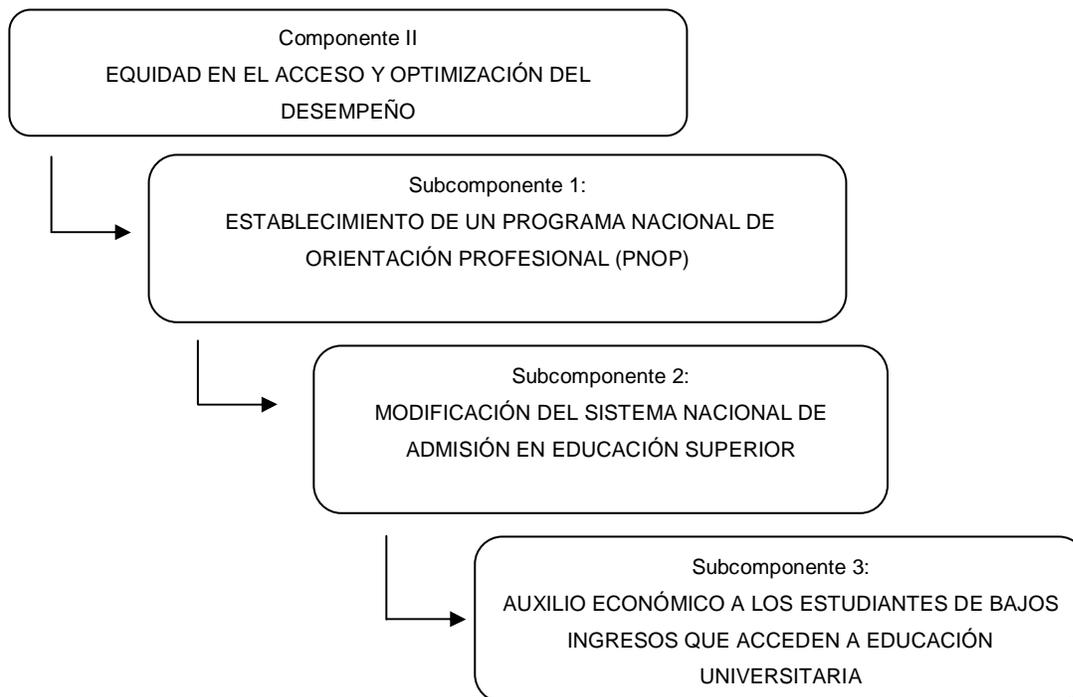
En el año 2001, se inicia la ejecución a través de la OPSU del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Universitaria en Venezuela, a cargo de la OPSU y los objetivos propuestos en este fueron los siguientes:

1. Elevar la calidad del sistema de educación universitaria. Este objetivo está orientado al diseño y establecimiento de un sistema efectivo de evaluación y acreditación institucional que promueva una mayor calidad de las universidades, a fin de incrementar su impacto social ...
2. Mejorar la equidad en el acceso y optimizar el desempeño de los estudiantes de educación universitaria. Este objetivo persigue promover el acceso a las universidades de estudiantes académicamente calificados, reduciendo las desigualdades derivadas del nivel socioeconómico, la procedencia geográfica, el tipo de institución de procedencia, ... (OPSU, 2001: 13)

El Proyecto antes mencionado, se estructuró de acuerdo con los objetivos propuestos en componentes y subcomponentes, para los efectos de esta investigación nos referiremos al Componente II, denominado “Equidad en el acceso y optimización del desempeño de los estudiantes de educación universitaria” (OPSU, 2001: 14-15)

Gráfico N° 3

### Elementos del Proyecto de Mejoramiento de la calidad y Equidad de la educación superior



Fuente: OPSU. Proyecto “Alma Mater” para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en el Educación Universitaria en Venezuela, 2001. Elaboración Propia

Una de las acciones del subcomponente de modificación del Sistema Nacional de Admisión, fue el cambio de los instrumentos y criterios utilizados por la OPSU desde 1983 para realizar la asignación de los cupos en las Instituciones de Educación Superior. Es importante destacar, que el instrumento utilizado, llamado Prueba de Aptitud Académica (PAA), estaba conformado por dos subpruebas: Razonamiento verbal y Habilidad Numérica y se utilizaban los siguientes criterios: Promedio de Notas de 1º a 4º año de Educación Media (60%), Puntaje obtenido en la (PAA) y luego se ordenaban de acuerdo con el Año de

graduación, la región de procedencia, el año de graduación y las condiciones socioeconómicas para cada una de las opciones de carrera seleccionada (sólo 3 opciones) (Medina y Montoya, 2007).

En el año 2002, se realizan los cambios en los instrumentos utilizados para seleccionar a los aspirantes a ingresar en la educación superior, la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), órgano responsable de la elaboración, instrumentación y aplicación de los mecanismos realizó una serie de cambios en los instrumentos utilizados para diagnosticar el nivel de competencias en las áreas de Razonamiento Matemático y Comprensión de Lectura, así como en los criterios utilizados para asignar los cupos otorgados por las Instituciones de Educación Superior, con la finalidad de hacer más justa y equitativa la selección. Con estos instrumentos se garantiza la equidad con referencia al currículo de la hoy conocida como Educación Media Diversificada y Profesional, de acuerdo a la promulgación de la LOE 2009, puesto que se considera que es el denominador común para todos los estudiantes en el país, y además su utilización es la vía más democrática para el acceso a la educación superior, pues en él se reflejan las competencias que debe poseer todo aquel que egrese de este nivel educativo. (Medina y Montoya, 2007).

De igual modo, la asignación de los cupos se realizará aplicando exclusivamente los criterios establecidos por la OPSU siempre en orden descendente sin importar la opción y comparando por sectores (oficiales y privado) y por entidad federal, puesto que antes del año 2002, aparte de los criterios antes mencionados, existían criterios institucionales de carrera, es decir, que la OPSU aplicaba también criterios que exigían las universidades para el ingreso a las carreras y los criterios se aplicaban en distinto orden dependiendo del año de graduación. (CNU, Acta 410, Resolución 6, 30/7/2002)

Se estableció un Programa Nacional de Becas OPSU, el cual otorgaba financiamiento a los asignados del Estrato Socioeconómico V por el Proceso Nacional de Admisión de la OPSU, siempre y cuando formalizaran su inscripción en la Institución de Educación Superior a la cual fueron asignados, en un principio

los montos del auxilio económico fueron ajustados según necesidades y el costo de vida por regiones o localidad.

En sus inicios, año 2000, se asignaron a las universidades e institutos universitarios, 183 bachilleres del nivel socioeconómico V, de los cuales se becaron 89. En el año 2001 se asignaron al mismo nivel socioeconómico 214 bachilleres a distintas instituciones y se becaron la totalidad de ellos. (OPSU, 2002: 24).

La actividad del Programa Nacional de Orientación Vocacional (PNOV), fue dirigida a informar al estudiante y guiarlo sobre sus aptitudes, además de orientarlo en la oferta de carreras y el perfil del egresado, potenciar la demanda de aquellas definidas como prioritarias y vincular al estudiante con las necesidades regionales. Se instrumentó por primera vez la prueba de orientación vocacional con carácter voluntario, la cual, desde el año 2008 es de carácter obligatorio para todos los estudiantes de 4to año de Media General y 5to año de Media Técnica de acuerdo a la denominación que establece la nueva LOE (2009), anteriormente Media Diversificada y Media Profesional.

Es conveniente destacar, que el año 2007 fue el año de la última aplicación de la Prueba de Aptitud Académica como instrumento que conformaba la construcción del índice académico para realizar la asignación nacional. A partir del año 2008, se comenzó a utilizar el llamado "Modelo Multivariable" para realizar la asignación nacional de los cupos que las Instituciones de Educación Superior otorgan a la OPSU. Además, para el proceso de asignación del año 2008, los estudiantes podían escoger hasta seis opciones de carrera, con lo cual se amplían las oportunidades de ingreso. De acuerdo con declaraciones dadas a Radio Nacional de Venezuela (2008) por el Dr. Antonio Castejón, Director de OPSU, (para ese momento) este modelo es:

... bastante flexible, transparente y auditable, mejora los niveles de admisión de los estratos socio-económicos IV y V (los más pobres); favorece la ubicación de los aspirantes en sus regiones sin excluir del ingreso a aquellos que proceden de otras zonas; incorpora variables que corresponden a políticas de Estado; no discrimina a los estudiantes en función del tipo de plantel (público o privado) ni por género.

Este nuevo modelo se diferencia del anterior por los criterios utilizados en la construcción del Índice Académico se toma el 97,5% del Promedio de Notas que trae el estudiante del Bachillerato y se realizan dos cálculos de acuerdo con las áreas de conocimiento de las opciones de carrera, a cada estudiante se le calcula el promedio general de notas y un promedio específico de las materias que corresponden a cada área de las opciones de carrera seleccionadas (salud, ciencias sociales, ciencias básicas y humanidades), además de que cada estudiante se compara con sus mismos compañeros de la mención de bachillerato de su plantel, igualmente se considera la regionalización, el tipo de plantel (público y privado), además de la participación en procesos anteriores con asignación o sin ella. Estos factores tienen una ponderación del 2,5% del índice académico.

Otra de las acciones consideradas de impacto en la matrícula estudiantil fue la creación de 4 universidades nuevas y la transformación del Politécnico de las Fuerzas Armadas en Universidad, así como la conversión de la Universidad Sur del Lago "Jesús María Semprum" de dependencia privada a dependencia oficial durante el periodo 1999 – 2004. Ver Cuadro No 1.

Cuadro N° 1

**Universidades nuevas durante el periodo 1999 - 2004**

<b>Universidades</b>	<b>Acta</b>	<b>Fecha de aprobación</b>
Universidad Nacional Experimental de Yaracuy (UNEY)	N° 359	27/01/1999
Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UMC)	N° 378	27/07/2000
Universidad Bolivariana de Venezuela	N° 420	01/07/2003
Universidad Latinoamericana y del Caribe (ULAC)	N° 424	31/10/2003
Universidad Nacional Experimental de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA)	N° 363	30/03/1999
Universidad Nacional Experimental Sur del Lago Jesús María Semprum (UNESUR)	N° 366	30/07/1999

Fuente: OPSU (2006). Elaboración propia

Durante el periodo 2000 – 2004 se crearon 4 Nuevos Institutos Universitarios de Tecnología: IUT del Estado Bolívar; IUT del Edo Apure; IUT del Edo Táchira y IUT del Edo Barinas, asimismo, se creó la primera Aldea Universitaria Bolivariana en Santa Elena de Uairén, con la finalidad de atender a los estudiantes de zonas aledañas y alejadas mediante convenios con la Universidad Experimental de la Fuerza Armada, la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, la Universidad Experimental de Guayana.

Para el año 2000, se incrementaron 31.780 nuevos estudiantes en los Institutos y Colegios Universitarios. (MECD, Memoria y Cuenta, 2000: XVI)

Para el período 1999 - 2004, la matrícula del sector era de un total de 876.037 estudiantes según estadísticas oficiales de la OPSU, año 2001. Destacándose principalmente que la mayor cobertura es en el sector oficial como

se puede ver en el cuadro N° 2 donde la matrícula mayor la tienen las Universidades Públicas representando un 53% del total de estudiantes matriculados para ese período.

**Cuadro N° 2**  
**Matrícula del Subsistema de Educación Superior. Año 1999**

<b>Institución</b>	<b>Oficiales</b>	<b>Privadas</b>	<b>Total Matrícula</b>
Universidades	464.746	105.699	570.445
Institutos Universitarios Pedagógicos	0	3.824	3.824
Institutos Universitarios Politécnicos	0	17.281	17.281
Institutos Universitarios de Tecnologías	68.173	117.229	185.402
Institutos Universitarios	2.912	27.644	30.556
Colegios Universitarios	22.680	40.580	63.260
Institutos Universitarios de Formación de Ministros del Culto	0	754	754
Institutos Universitarios de Bellas Artes	796	0	796
Institutos Universitarios de Formación de Oficiales de la Fuerza Armada Nacional	3.719	0	3.719
<b>Total General</b>	<b>563.026</b>	<b>312.981</b>	<b>876.037</b>

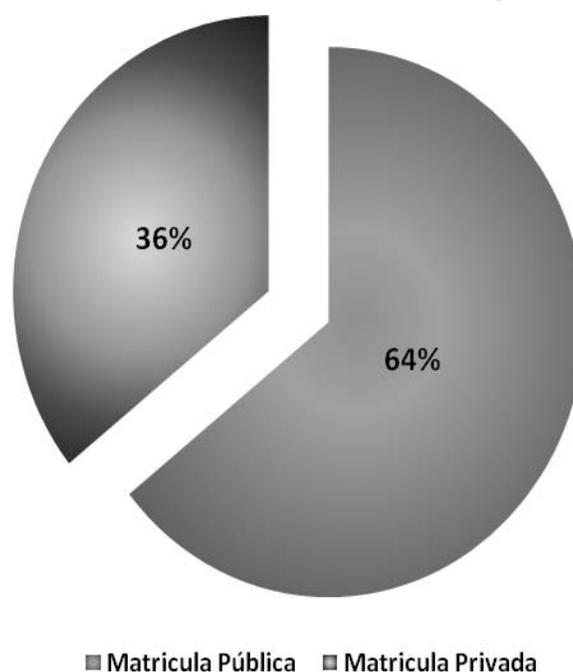
Fuente: Cuadernos OPSU, N° 5, 2002. Elaboración Propia

Es importante destacar que para el año 1999, los Institutos tecnológicos privados tienen mayor matrícula que los públicos al igual que los Colegios Universitarios e Institutos de formación religiosa en un 63,23%; 90,47% y 100% respectivamente.

Siguiendo en ese mismo orden de ideas, hemos querido graficar los datos presentados en el Cuadro N° 1, se puede observar que el 64% de la matrícula del Subsistema de Educación Superior para el año 1999 corresponde a Instituciones de Educación Superior Oficiales, mientras que en las Instituciones de Educación Superior Privada se encontraba el 36% de la matrícula, lo cual es una evidencia

de que el grueso de la matrícula de este nivel educativo se encuentra para la época, en IES de dependencia oficial.

**Gráfico N° 4**  
**Matrícula del Subsistema de Educación Superior. Año 1999**



Fuente: Cuadernos OPSU, N° 5, 2002. Elaboración Propia

### **3.5 Las Estrategias de Inclusión Social en la Política Educativa Pública**

Se puede decir que el año 2003, es el segundo momento de la política de inclusión social cuando el Gobierno Nacional Bolivariano introduce modificaciones en la estrategia de su política social e incluye como innovación a las misiones educativas, la municipalización de la educación y las Aldeas Universitarias para el logro de la inclusión social en educación. Además de la creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela.

### 3.5.1 La Misión Sucre

Esta misión se concibe o parte de una estrategia distinta no convencional de difusión del conocimiento. De igual modo, trata de responder a necesidades locales, es decir llegar a todos los espacios por más recónditos que sean y formar ciudadanos con capacidades para resolver problemas locales. Se propone igualmente construir un espacio de formación con una cultura distinta, con una concepción de formación distinta a la tradicionalmente conocida por el sistema educativo formal. (Ministerio de Educación Superior, 2006).

La Misión Sucre nace de la urgente necesidad del Gobierno Bolivariano de cuestionar los tiempos y modos de funcionamiento del aparato estatal en la conducción de políticas públicas y la satisfacción de las urgentes demandas sociales; de atender estas demandas y registrar avances en lapsos de tiempos perentorios. Ella 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, 2003). La Fundación Misión Sucre por su parte, encargada de la ejecución de los 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, 2003).

Desde el punto de vista de su definición y funcionamiento, la Misión Sucre es creada para revertir de forma urgente las grandes desigualdades en materia de educación superior y tendría unos modos de funcionamiento particulares. Es un plan de emergencia educativa y por lo tanto la misión no tiene para sí la vocación institucional propia de las universidades que conocemos. Por esta razón, parece irónico que haya sido creada en el acto de inauguración de una institución universitaria formal como lo es la Universidad Bolivariana de Venezuela (Amario, 2009). En palabras del Dr. Héctor Navarro, Ministro de Educación al momento de la creación de la Misión Sucre en el marco del acto inaugural de la Universidad Bolivariana:

Finalizada la Misión Sucre, habremos superado la emergencia que representa el represamiento por muchos años de cientos de miles de bachilleres sin cupo y dispondremos de un Sistema de Educación Superior que sea capaz de atender la demanda natural en instituciones plenamente desarrolladas y consistentes con el Proyecto de Desarrollo Nacional (Navarro, 2003, 6-7).

La Misión Sucre, es una iniciativa “para garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres sin cupo y transformar su condición de excluidos del subsistema de educación superior” (Ministerio de Educación Superior, 2005:7)

Es así como a través del Decreto 2.601 del 8 de septiembre del 2003 nace esta Misión:

Artículo 1°. Se crea la Comisión Presidencial de Participación Comunitaria para la incorporación y apropiado desempeño en el nivel de Educación Superior, de los bachilleres excluidos del Sistema, la cual tendrá por finalidad el estudio, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan Extraordinario Mariscal Antonio José de Sucre, denominado “Misión Sucre”, con el objeto de potenciar la sinergia interinstitucional y de la participación comunitaria en la resolución de la problemática del cupo universitario, para generar nuevos espacios y modalidades de estudios convencionales y no convencionales (República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 37.779. Decreto 2601 del 19 de septiembre del 2003).

Los objetivos que persigue esta Misión de acuerdo con el documento titulado Fundamentos Conceptuales de la Misión Sucre (2003:4-5) son:

1. Facilitar la incorporación y prosecución de estudios en la educación superior de todos los bachilleres que a pesar de sus legítimas aspiraciones y plenos derechos, no han sido admitidos en ninguna institución de educación oficial, e incrementar el nivel educativo de la población venezolana.
2. Promover la reflexión, discusión, concepción e implementación de nuevos modelos educativos universitarios, con base en los imperativos de la democracia participativa y protagónica, el diálogo con los actores involucrados, teniendo como referencia fundamental el proceso histórico, social, político y económico que vivimos.

Una vez establecidos los aspectos formales de esta misión (Finalidad y objetivos) se procedió a dar inicio al trabajo estratégico y se puso en marcha un censo dirigido a los de bachilleres que no habían podido acceder a la Educación Superior, en un primer avance de resultados, se registraron hasta el 22 de octubre del 2003: 472.667 bachilleres.

En ese evento tuve la posibilidad de coordinar el censo referido, y respecto del cual se puede indicar que la convocatoria fue exitosa; pero no obstante, se pueden analizar en relación a la población registrada, se presentaron aspectos interesantes que son pertinentes destacar en este trabajo. Para ello, veamos algunas conclusiones del estudio realizado por Fuenmayor, Marín y Jaimes (2004), las cuales indican que:

1. De esos bachilleres muchos de ellos habían obtenido alguna vez algún cupo universitario, sólo que no en las carreras de sus preferencias, por lo que volvían a solicitar una plaza en este censo.
2. Otros admitieron haber estudiado alguna vez en instituciones de educación superior.
3. Del total de los 472.667 bachilleres registrados, sólo 131.427, nunca habían podido ingresar a la educación superior (Fuenmayor, Marín y Jaimes, 2004:31).

De esto se puede inferir, que parte del problema de la exclusión también tiene que ver con la satisfacción de las aspiraciones personales de los demandantes. En todo caso, este censo también sirvió para revelar algunos aspectos a considerar en la política de inclusión social. Estos hallazgos, sirvieron de base para posteriores medidas que el Gobierno Nacional asumió en lo que podríamos llamar la masificación de la educación superior a través de la llamada Municipalización de la Educación Superior, otra estrategia, de inclusión social, que se aborda más adelante.

Y tal como lo expresa el Compendio Documental Básico de la Misión Sucre (2006: 27), “la Misión Sucre es un plan extraordinario del Gobierno Venezolano, de carácter estratégico, no permanente, orientado a facilitar la incorporación y prosecución de estudios en la educación superior”.

En este sentido, reivindica las características de gratuidad y calidad de la educación superior, logrando concebir nuevas directrices básicas que modifican las características curriculares de la Educación Universitaria:

1. Movilización social: incorporación activa y protagónica de las personas independientemente de su edad, que implique la transferencia de poder de la información a los ciudadanos y no solo desde un punto de vista de la profesionalización.
2. Universalización: para el ingreso a la educación superior sólo es necesario el deseo de incorporarse al sistema de educación superior, ya que se desconcentra el sistema y se crean nuevas alternativas y oportunidades de estudios.
3. Diferenciación en las trayectorias formativas: se busca adecuar estas a las necesidades educativas de los participantes, lo que implica el reconocimiento y experticias que todos los bachilleres han desarrollado previo a su ingreso a la educación superior.
4. Municipalización: orienta la educación hacia lo regional, hacia lo local, tomando en cuenta la cultura específica de las poblaciones con sus necesidades, problemáticas, acervo, exigencias y potencialidades, logrando impulsar y promocionar el desarrollo endógeno y sustentable de las regiones.
5. Innovación y flexibilización académica: ampliación de cobertura de planes y programas de estudios existentes, disponiendo de un adecuado apoyo académico adaptado a las necesidades. Apertura hacia distintas modalidades de formación como: la presencial, semipresencial, a distancia y no convencional.
6. Sentido de propósito y trascendencia de la formación: el sentido de la educación debe ser trascendente que permita el desarrollo integral de las personas y la transformación social, corresponsables del progreso nacional y el desarrollo sustentable.
7. Construcción de la ciudadanía: implica la democratización del saber, desarrollo de la soberanía cognitiva.

8.Transformación constitucional: esta misión transforma la educación superior, cambiando los conceptos, las estructuras, las dinámicas y las formas de organización de las instituciones educativas, permitiendo construir condiciones de acceso equitativo, elevando el nivel educativo de la población en términos globales. (Ministerio de Educación Superior, 2005)

En el cuadro N° 3 se presenta el Mapa de las Características Curriculares de la Misión Sucre desarrollado por Mundó (2009) que esboza las particularidades de la formación en la misma.

**CUADRO N° 3**  
**Mapa de las características curriculares de Misión Sucre**

<b>Perfil de Usuario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Personas que esperan cupo para ingresar a las universidades.</li> <li>✓ Personas que desean estudiar carreras cortas.</li> </ul>
<b>Perfil Egresado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Carrera corta en universidad.</li> </ul>
<b>Duración del Programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Máximo cuatro (4) años.</li> </ul>
<b>Características del Currículo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Programa de Iniciación Universitaria PIU.</li> <li>✓ A partir del 2005 se incorpora el concepto de Aldeas Universitarias.</li> <li>✓ Se focalizan los contenidos curriculares en las necesidades del municipio.</li> </ul>
<b>Metodología del Aprendizaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Videos.</li> <li>✓ Educación a distancia.</li> <li>✓ Educación presencial y participativa en procesos y actividades locales.</li> </ul>
<b>Recursos de Texto</b>	
<b>Sistema de Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Énfasis en la evaluación cualitativa; se respeta el tiempo del aprendizaje del estudiante.</li> <li>✓ Evaluación diagnóstica para establecer el nivel de conocimientos y el grupo de aprendizaje.</li> </ul>
<b>Sistema de Supervisión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 2003 a 2005, UBV</li> <li>✓ 2005 en adelante UBV y gobiernos locales</li> </ul>
<b>Direcciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ UBV y Fundación Misión Ribas</li> </ul>
<b>Espacio de Enseñanza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ UBV y ambientes escolares</li> </ul>

Fuente: Mundó (Cuadernos CENDES, # 71, 2009:56)

La Misión Sucre es, probablemente, la tarea más trascendente en materia de Educación Superior que se haya emprendido en nuestro país, especialmente sí, como está propuesto y es el objetivo, la misma se realiza ofreciendo elevados estándares de calidad, entendiendo este concepto profundamente vinculado a valores, como compromiso, solidaridad y no sólo lo meramente técnico.

En ese sentido, el Ministerio de Educación Superior (2003), define a los programas de formación universitaria como patrimonio público, al servicio de la nación, en correspondencia con el carácter público de la educación superior. Por tanto, la Misión Sucre, a través del proceso de municipalización, propicia su expansión hacia todas aquellas localidades en que se requieren, así como la creación de las condiciones necesarias para su realización con la máxima calidad.

De manera, que a través de la Misión Sucre, se atendió la demanda registrada en el censo, y descongestionó así el sistema formal de educación superior. De igual manera, la estrategia de la Municipalización de la educación superior significó la utilización de diversidad de espacios escolares y no usuales, en distintos municipios del país, con especial énfasis en los más asilados y recónditos del país. Vale destacar que en un inicio se fueron incorporando las universidades experimentales para la acreditación y titulación de estos estudiantes. En principio las universidades que participaron fueron: UNEFA, UBV, UNESR, UNELLEZ, UNERG e Institutos y Colegios Universitarios.

En la llamada primera oleada de bachilleres censados entre septiembre y octubre, fueron atendidos en noviembre del 2003, 100.000 bachilleres en el Programa de Iniciación Universitaria (PIU). Especie de programa compensatorio dirigido a facilitar el tránsito de los bachilleres aspirantes a las distintas carreras universitarias. Posteriormente fueron atendidos 100.000 más.

Para el año 2005, según el último censo, se pudo comprobar que habían realmente en aulas, cursando carreras: 226.584 estudiantes en doce (12) estados del país. Vale resaltar que este censo fue realizado en virtud de las inexactas cifras que se venían reportando y de las dudas e incoherencias que se presentaban en los reportes estadísticos. Por lo que el Ministro de Educación Superior del momento, Samuel Moncada, ordenó realizar un censo exhaustivo

solo de los estudiantes que estaban cursando carreras. No se incluyeron los que cursaban el Programa de Iniciación Universitaria (PIU). (OPSU, 2006. Censo Misión Sucre)

Así luego de un trabajo minucioso se logró sincerar la matrícula a la cifra señalada en el Cuadro N° 4. Cifra considerable, habida cuenta que la Misión Sucre sólo llevaba para el momento, casi dos (2) años de funcionamiento desde sus inicios. Ello habla que la estrategia de municipalización y aldeas universitarias produjo un importante incremento matricular.

De este total destacaron el mayor número de estudiantes en las entidades federales: Aragua, Bolívar, Carabobo, Lara, Mérida, Zulia, Miranda y Distrito Capital. De estos, resalta la matrícula de la UBV con sedes propias como Bolívar, Zulia y Distrito Capital.

También se puede observar que los Estados con menor matrícula estudiantil son Amazonas, Barinas y Delta Amacuro, con 1.288, 1.249 y 1.550 alumnos respectivamente.

**Cuadro N° 4**  
**Matrícula Estudiantil por Estado de Misión Sucre. Año 2005**  
**(Último Censo Verificado)**

<b>Estado</b>	<b>Matrícula</b>	<b>Estado</b>	<b>Matrícula</b>
Amazonas	1.288	Lara	16.811
Anzoátegui	10.794	Mérida	14.527
Apure	4.788	Miranda	15.500
Aragua	21.158	Monagas	7.836
Barinas	1.249	Nueva Esparta	3.240
Bolívar	16.288	Portuguesa	6.217
Carabobo	14.871	Sucre	7.821
Cojedes	6.036	Táchira	8.474
Delta Amacuro	1.550	Trujillo	7.763
Distrito Capital	12.996	Vargas	3.496
Falcón	6.394	Yaracuy	7.296
Guárico	8.440	Zulia	21.751
<b>TOTAL</b>		<b>226.584</b>	

Fuente: OPSU. 2006. Elaboración Propia

Cuadro N° 5  
**Incorporación y Atención de la Misión Sucre. Abril de 2007.**

<b>Triunfadores Matriculados Misión Sucre</b>	<b>Nacional</b>	<b>%</b>
Triunfadores Cursando Programas de Formación	19.412	3,28
Triunfadores en el Programa Nacional de Medicina Integral Comunitaria (PNMIC)	17.522	2,96
Triunfadores en el Programa de Enfermería	29.021	4,90
Triunfadores en Carreras UNELLEZ	308.649	52,16
Total estudiantes activos en Programas de Formación.	74.604	12,61
Total NUEVO INGRESO (09 de abril de 2007)	142.570	24,09
<b>Total Triunfadores</b>	<b>591.778</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Educación Superior. Sistema de Información Nacional de la Educación Superior (SINES), 2007. Elaboración propia.

En el cuadro 5, se puede observar que del total de triunfadores matriculados (designación que utiliza la misión sucre para referirse a los estudiantes matriculados en la misma, haciendo referencia al Gran Mariscal de Ayacucho), el 52% corresponden a los matriculados en la UNELLEZ, el 24% a nuevos ingresos.

Además se observa que del total de alumnos registrados para el 2007, se incluyeron 142.570 llamados nuevos ingresos. Estos estudiantes cursaban para el momento el PIU, por lo que aún no habían ingresado a ningún programa de formación o carrera. Sin embargo, en el informe de gestión de la Directora de la Misión Sucre del año 2007 fueron incluidos.

Para determinar exactamente la cantidad de estudiantes que realmente cursan carreras para la fecha se deben restar los nuevos ingresos del total, lo que nos permite ver que realmente cursantes de carreras serían 324.604. En tal sentido, entre el año 2005 y 2007 el incremento fue de 148.020 estudiantes, un promedio de 74.000 estudiantes por año. Si bien es cierto, que persiste el

incremento matricular, también se observa que el mismo disminuyó en comparación con los dos (2) años iniciales del 2003 al 2005, donde el PIU arrancó con 200.000 bachilleres, 100.000 en octubre y 100.000 en noviembre, posteriormente quedaron en 226.584, matrícula certificada por el censo realizado a finales del año 2005 por la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU).

### **3.5.2 La Universidad Bolivariana de Venezuela**

En enero de 2002 el Presidente Chávez anunció la creación de la Universidad Popular Bolivariana y propuso como sede para su funcionamiento el Palacio de Miraflores. Si bien esta idea fue desechada en el transcurso de ese mismo año, la idea de dicha universidad se concretó en la figura de la Universidad Bolivariana de Venezuela. El proyecto conocido y titulado posteriormente como Documento Rector, fue aprobado en el Consejo Nacional de Universidades el 1ro de julio del 2003, acta N° 420 del Consejo Nacional de Universidades y el 18 de julio del mismo año se decreta la creación de la Universidad por parte de la Presidencia de la República (Decreto N° 2.517). La proyección y expansión de esta Universidad puede observarse en el cuadro N° 3 el cual refleja que la mayor matrícula para ese año la tiene el programa de Gestión Social del Desarrollo Local y el mismo se imparte en 139 Municipios.

Hasta fines de 2004, se aplicó un diseño institucional que incorporaba planteamientos novedosos en materia de nuevas formas de enseñanza aprendizaje (formación integral, ruptura de la fragmentación del conocimiento, la educación vista como proceso dialógico y transformador orientada a la creatividad, investigación formativa e incorporación de lo socio-espacial tomando en cuenta el origen de los estudiantes).

El gran contingente que tenía la UBV que atender, para ese año, era de cuarenta y dos mil ochocientos sesenta y dos (42.862) estudiantes preinscritos, solamente en la sede de los Chaguaramos. Se trata de jóvenes que egresaron de los liceos y que se han ido quedando sin cupo en estos últimos años. En el año

2005, fueron doscientos mil (200.000), por esta razón, el reto que tiene la Universidad, las instituciones de Educación Superior y la Misión Sucre en general, es aún mayor al tener que asumir las respuestas a la deuda social.

Los programas de formación que inicialmente se aprobaron para ser impartidos por la Universidad Bolivariana de Venezuela fueron tres (3): Gestión Social del Desarrollo Local, Gestión Ambiental y Estudios Políticos, los cuales no sólo son impartidos en las sedes de la universidad, sino en las Aldeas universitarias del eje de influencia de la sede universitaria.

Para el año 2004, los Programas de Formación: Gestión Social del Desarrollo Local y Gestión Ambiental se encontraban en 139 municipios ubicados en 22 entidades federales venezolanas, implementando la municipalización como estrategia organizativa de gestión, que se materializó mediante la Misión Sucre. Entonces, los programas de formación de la UBV, se encuentran en Aldeas universitarias que no son sedes de la universidad, sino que, dependen administrativa y funcionalmente de la Misión Sucre, aún cuando la universidad y otras instituciones de educación superior acrediten dicho programa.

De igual forma, sucede con el Programa Nacional de Formación en Enfermería, el cual se encuentra en las 24 entidades federales del país y es administrado por el Colegio Universitario de Los Teques "Cecilio Acosta". En este caso los datos son generales, no se encuentran discriminados por entidad federal.

**Cuadro N° 6**  
**Datos de Proyección y Expansión de los Programas de Formación de la UBV**  
**en Aldeas Universitarias. Año 2004**

<b>Programas de Formación</b>	<b>Matrícula</b>	<b>Ubicación</b>	<b>Espera para Iniciar Programas</b>
Gestión Social del Desarrollo Local	3.044	139 Municipios en 22 Estados	5.196 personas
Gestión Ambiental	1.484		
<b>Total Matrícula</b>	<b>4.528</b>		

Fuente: UBV 2004.

Entonces, las Aldeas Universitarias son los espacios físicos que albergan a los estudiantes de la Misión Sucre y de acuerdo con el Ministerio de Educación Superior (2004) estas Aldeas funcionan en las sedes de otras instituciones educativas (en horarios distintos a los de su uso ordinario), en centros culturales, instalaciones militares u otros locales apropiados para el cumplimiento de su función. La Fundación Misión Sucre asume la coordinación de las Aldeas Universitarias, conjuntamente con las Instituciones de Educación Superior que imparten en ellas programas de formación.

Existen municipios que por su extensión o cantidad de población tienen más de una aldea universitaria. Igualmente hay municipios que comparten una misma aldea por ser muy próximos. En el cuadro N° 7 se puede observar el incremento de la matrícula estudiantil en la UBV registrándose el nivel más alto en el año 2005 de casi 47% respecto al año 2004, disminuyendo en 27% en el 2006 para luego volver a incrementarse en el año 2007. Así mismo se puede observar que la Entidad Federal que más matrícula estudiantil tiene es Distrito Capital representando el 32% del total de población inscrita, seguido por el Estado Bolívar con una representación de 29%, y el de menor porcentaje es el Estado Falcón con un 16%. En la actualidad la UBV cuenta con otras sedes, pero, para el periodo en estudio 1999-2008, se tomaron aquellas sedes que existían hasta el año 2007 y respecto a las cuales se poseían los datos.

**Cuadro N° 7**  
**Matrícula Estudiantil por Sedes de la Universidad Bolivariana de Venezuela.**  
**Años 2004-2007**

Año	Matrícula Estudiantil por Estado				Total
	Caracas	Zulia	Bolívar	Falcón	
<b>2004</b>	1.726	694	1.229	1.789	<b>5.438</b>
<b>2005</b>	3.184	3.622	3.531	1.417	<b>11.754</b>
<b>2006</b>	3.159	2.039	2.528	1.495	<b>9.221</b>
<b>2007</b>	3.796	2.081	3.443	1.301	<b>10.621</b>
<b>Total</b>	<b>11.865</b>	<b>8.436</b>	<b>10.731</b>	<b>6.002</b>	<b>37.034</b>

Fuente: Datos del MPES, 2009. Elaboración Propia

Respecto a los egresados en el Cuadro N° 8 se puede observar que el año 2007 fue el año con mayor porcentaje de egresados representando a un 43% del total de egresados del período estudiado, siendo el porcentaje más bajo en el año 2008 con un 15% menos.

Dada la dificultad de obtener la información no se pudo comparar o relacionar la proporcionalidad de la cantidad de alumnos inscritos con los alumnos egresados, así como tampoco la deserción es decir qué cantidad de alumnos no continúan en su formación académica ni las posibles causas que genera dicha deserción. Así como tampoco se pudo obtener información respecto a los egresados por Estado. Otro dato que tampoco se pudo obtener es el número de egresados por programa de formación, para así poder analizar la cantidad de graduandos por cada una de las carreras que se dictan.

Cabe destacar que sería importante llevar estos registros para poder hacer una valoración de todos estos puntos que se quedan sin analizar, aunque no se puede afirmar que no se registran, pero si se puede decir que para el momento de solicitarlo no fue posible su obtención.

**Cuadro N° 8**  
**Egresados de la Universidad Bolivariana de Venezuela. Años 2006-2008**  
**(Nivel Nacional)**

<b>Año</b>	<b>Egresados a nivel Nacional</b>
2006	1.948
2007	2.916
2008	1.855
<b>TOTAL</b>	<b>6.720</b>

Fuente: Datos del MPE, 2009. Elaboración Propia.

### **3.5.3 La Municipalización de la Educación Superior como acción de política de Inclusión Social**

La política de Municipalización de la Educación Superior supone orientar la Educación Superior hacia lo regional-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 propósitos inmersos en geografías concretas pero con visión global, logrando 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. (MES, 2006:44).

La Municipalización plantea que la educación superior debe tener (MES, 2006:49):

1. **Pertinencia Sociocultural**, quiere decir, que debe haber el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica. Lo que significa dialogar con los acervos y saberes regionales.

2. Participación y corresponsabilidad, es decir, crear y producir saberes y conocimientos bajo los principios de aprender a aprender y del aprender haciendo en un proceso de desarrollo local.
3. Generación de la defensa de lo propio y de la valorización del lugar de origen y pertinencia con un currículo flexible, adaptado y adecuado al contexto local, y si a esto se le suman los sentidos de propósito, participación y corresponsabilidad, posibilitando y propiciando la creación de un sentido de arraigo. Al mismo tiempo que influye en la permanencia de los estudiantes en su proceso educativo, no los excluye, los implica, los involucra, los hace sentir y formar parte del lugar en el que viven.

En tal sentido, es de resaltar que en correspondencia con la Política de Municipalización, se emprenden esfuerzos para la ubicación y creación espacios educativos en cada uno de los municipios del país, de manera que los bachilleres puedan cursar estudios de los distintos programas de formación de las diversas instituciones de educación superior.

Así pueden encontrarse en los municipios aulas de características diferentes y en espacios diversos como en escuelas, liceos, casas comunales, galpones, institutos, universidades, INCES, instituciones deportivas entre otros.

De allí que la estrategia de municipalización de la educación superior se conciba para garantizar la universalización del derecho a la misma. En este sentido, será asumida a los efectos de esta investigación, como una directriz que forma parte integral de una visión de conjunto que comprende a la Misión Sucre como un esfuerzo para universalizar la educación superior y garantizar el derecho de los ciudadanos a participar en ella.

#### **3.5.4 Las Aldeas Bolivarianas**

Son espacios que se vienen construyendo progresivamente o que se han instalado en sedes de otras instituciones educativas en horarios distintos de los de uso ordinario. Llamados también centros municipales de educación superior donde se desarrolla la estrategia de municipalización. Allí confluyen distintas instituciones con diferentes programas de formación (carreras o programas de formación), compartiendo recursos académicos y materiales. También la política prevé buscar

que las aldeas formen parte de la comunidad local. En el cuadro N° 9 se puede observar la relación de la construcción de Aldeas y el Estado de ubicación:

**Cuadro N° 9**  
**Construcción de Aldeas Universitarias. Año 2007**

<b>N°</b>	<b>Características de las Aldeas Tipo III - M</b>	<b>Estado</b>	<b>Estatus de la Construcción</b>
1	Construcción De Tres Edificios De Dos Niveles, Un Modulo De Servicio. 19 Aulas, Una Sala De Profesores Y Un Cafetín.	Yaracuy (Independencia)	Inauguradas Junio 2007
2		Carabobo (Los Guayos)	
3		Táchira(Pregonero-Ampliación)	
4		Aragua Consejo	Inauguradas Septiembre 2007
5		Aragua El Limón	
6		Aragua Girardot	
7		Yaracuy (Cocorote)	

Fuente: Informe de gestión Misión Sucre. 2007

Para el cierre del año 2007 se habían construido siete (7) aldeas tipo III, es decir, con las características descritas en el cuadro anterior (Cuadro N° 9), estos edificios concentrarán servicios y espacios que serán utilizados por estudiantes de los programas de las distintas instituciones universitarias que convergen allí. Lo importante de estas construcciones, es que se encuentran en poblaciones alejadas de las ciudades, como se puede observar en el cuadro anterior. Esto con el fin de llevar la política de inclusión educativa a los sectores más alejados y deprimidos.

Cabe destacar que la construcción de Aldeas Universitarias es un punto focal de la estrategia de municipalización, con esta iniciativa se brinda mayores áreas para la capacitación en las comunidades, se encuentran al servicio de las comunidades, lo cual forma parte del compromiso social desarrollado por el Gobierno Nacional de incluir a todos en educación.

Aún cuando las opciones de formación en educación superior inclusiva tienen como crítica la organización universitaria de los saberes y del conocimiento, no se puede negar el tremendo esfuerzo realizado por el Gobierno del Presidente Chávez para generar multiplicidad de espacios para la creación y producción del conocimiento, prueba de ello es la inversión en construcción de edificaciones para el funcionamiento de los diferentes programas de formación, se podría decir, que actualmente los programas universitarios se desplazan hacia las comunidades y no como en el pasado las comunidades se desplazaban a los programas universitarias.

Como se puede observar en el cuadro N° 10 en el año 2007 había 12 Aldeas Universitarias tipo III por inaugurar. Sin embargo, para la fecha de la elaboración de esta investigación se contabilizan 37 aldeas construidas en distintas poblaciones del país, sitios igualmente alejados de las capitales de los estados.

**Cuadro N° 10**  
**Aldeas Universitarias por Inaugurar. Año 2007**

<b>Aldeas tipo III-M próximas a inaugurar</b>			
<b>N°</b>	<b>Construcción de aldeas tipo III-M</b>	<b>Estado</b>	<b>Estatus de la construcción</b>
1	Construcción de tres edificios de dos niveles, un módulo de servicio, 19 aulas, una sala de lectura, una sala de profesores y una cafetín	Aragua-Sucre	Lista para inaugurar
2		Sta. Cruz-Aragua	Lista para inaugurar
3		Cojedes-Tinaquillo	Lista para inaugurar
4		Yaracuy-San Felipe	Lista para inaugurar
5		Carabobo-Morón	Lista para inaugurar
6		Cojedes-lasVegas	Lista para inaugurar
7		Portuguesa-Guanarito	Lista para inaugurar
8		Anzoátegui-Sotillo	Lista para inaugurar
9		Sarare-Lara	Lista para inaugurar
10		Rio Caribe-Sucre	Lista para inaugurar
11		Cordero-Táchira	Lista para inaugurar
12		Zulia-Nueva Lucha	Lista para inaugurar
<b>Total aldeas tipo III próximas a inaugurar = 12</b>			

Fuente: Informe de gestión Misión Sucre. 2007 (hoy ya inauguradas)

## 3.6 Políticas, Planes, Programas y Acciones de Política de Inclusión Social Educativa

### 3.6.1 Período 2007- 2009

Durante este corto período se ratifican las orientaciones y políticas de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007); y, por otro lado, en el llamado Proyecto Nacional Simón Bolívar para el período 2007–2013, se profundiza el tema de las misiones y de la inclusión social, de acuerdo a lo que se encuentra referido en el enfoque de la directriz “la suprema felicidad social” de dicho Proyecto, veamos los siguientes puntos:

- e. La estructura social de Venezuela está en proceso de transición hacia una formación económica social más incluyente porque el Gobierno ***está ejecutando, especialmente con las misiones, un proceso de inclusión social masivo y acelerado***, financiado por la nueva forma de utilizar la renta petrolera, lo que ha permitido avanzar en la cobertura y la universalización en la satisfacción de necesidades de identidad, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo.
- h. ***La inclusión social***, adquiere su más elevado desarrollo cuando el modo de atención es personalizada para los grupos sociales en situación de máxima exclusión social y está orientada hacia el autodesarrollo de las personas, las comunidades y sus organizaciones, lo cual implica prácticas democráticas, responsables y autogestionarias por parte de los involucrados (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información 2010: 20 y 22). (Resaltado nuestro)

En cuanto al sector educativo universitario, se señalan algunas estrategias, acciones, y políticas que son explícitas en el Proyecto Nacional Simón Bolívar (PNSB) 2007-2013 y que son claves para entender algunas de las acciones implementadas por el Gobierno Nacional con el fin de lograr incluir en el sector de educación universitaria a aquellos sectores de la población que no habían podido acceder: Entre las estrategias se tiene:

1. Profundizar la Universalización de la Educación Bolivariana.
2. Extender la cobertura de la matrícula escolar a toda la población con énfasis en las poblaciones excluidas.

3. Garantizar la permanencia y prosecución en el sistema educativo.
4. Garantizar los accesos a los conocimientos para universalizar la educación superior con pertinencia (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información 2010: 24 - 29)

Ahora bien, establecidos los lineamientos explícitos de la política educativa, se revisaron algunas estadísticas de matrícula y egresados en materia de políticas educativas, establecidas por el Gobierno Nacional, en el sector de educación superior, ahora llamada educación universitaria desde la promulgación de la LOE (2009), a partir de cuatro estrategias: **La creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela, la Misión Sucre, la Municipalización de la Educación Universitaria y la Misión Alma Mater.**

Como la Misión Sucre y La Universidad Bolivariana de Venezuela, fueron implementadas en el primer Plan de Desarrollo 2001 – 2007 y ya fueron desarrolladas en párrafos anteriores, en esta parte, solo nos referimos a las estrategias y acciones que no hemos abordado hasta el momento, es decir la Misión Alma Mater y los Programas Nacionales de Formación (PNF).

### **3.6.2 Misión Alma Mater**

La creación de Misión Alma Mater es anunciada el 21 de noviembre de 2006 por primera en un acto realizado en el Teatro Teresa Carreño a propósito de celebrar el “Día del Estudiante Universitario” vez (ABN, 2006) y relanzada por el Presidente de la República a finales de 2007. El objetivo de esta misión es fortalecer las instituciones educativas dependientes del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (MPPES), lo que incluye su transformación a universidades experimentales como parte de la inclusión en la nueva educación superior; la creación de nuevas universidades; y el diseño de nuevos programas de formación de grado o “carreras”. Aunque debe apuntarse que la Misión Alma Mater constituye una política de *institucionalización*, forma parte de los planes de inclusión educativa y comparte buena parte de sus caracteres esenciales, ya que:

“La Misión Alma Mater y la Misión Sucre son un todo articulado para favorecer el enraizamiento de la educación superior en todo el territorio, comprometido con el desarrollo humano integral basado en las comunidades”. (Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, 2008).

La oficialización de la Misión Alma Mater se da con el Decreto N° 6.650 de fecha 24 de marzo de 2009. Esta misión tiene como principal propósito “impulsar la transformación de la educación universitaria venezolana y propulsar su articulación interinstitucional y territorial garantizando el derecho de todas y todos a una educación universitaria de calidad sin exclusiones” (MPPEs, 2009:3).

Según declaraciones del propio Presidente de la República, Hugo Chávez, en documento del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU), también se dio inicio a esta Misión con el fin de Institucionalizar y formalizar los estudios de la Misión Sucre.

De igual manera, la Misión Alma Mater, se plantea ampliar los estudios de TSU a Licenciados en todos los colegios e institutos universitarios. Se plantean ofertas por modalidades de presencial, semipresencial y a distancia.

La Misión Alma Mater, conjuntamente con la Misión Sucre, busca sembrar la educación universitaria en el país basada principalmente en la participación protagónica de las comunidades, para ello tiene como principales actores a las Universidades Nacionales agrupadas en la Asociación de Rectores Bolivarianos (ARBOL) y los Institutos y Colegios Universitarios, quienes coadyuvan en pro del desarrollo integral de los ciudadanos.

Los proyectos se diseñan y ejecutan con la participación de los consejos comunales a través de la conformación de mesas de trabajo donde se levantan las expectativas y aspiraciones académicas, se define el perfil institucional y se generan los acuerdos y compromisos de funcionamiento de las universidades. Esto permite impulsar el poder popular a través de la participación de la comunidad ejerciendo la contraloría formal lo que desarrolla un sentido de pertenencia y apropiación del colectivo hacia las universidades. Cabe destacar, que aún cuando la Misión Alma Mater se anunció en noviembre de 2006, su oficialización y posterior implementación se encuentran fuera del periodo fijado

para estudiar las políticas de inclusión social en educación superior que contempla esta investigación.

En informe presentado por el actual Ministro de Educación Universitaria a la reunión de seguimiento realizada en Venezuela por la UNESCO, en Agosto de este año, da cuenta de los logros educativos, al igual que en los capítulos anteriores se hará referencia sólo a los aspectos más resaltantes del mismo que tienen relación con el objeto de estudio.

En este sentido y de acuerdo a Ramírez (2010), se puede resaltar:

1. En el 2008, la proporción de estudiantes es de 78 por cada mil habitantes, en comparación al año 1998 que eran de 29 por cada mil.
2. Se cuadruplicó el número de becas otorgadas a los estratos sociales menos favorecidos, pasando de 50.986 a 271.428 en 2007.
3. En el año 2008, la matrícula en las instituciones de educación superior alcanzó la cifra de 2.260.221.
4. El proceso de Municipalización de la Educación Superior ha logrado la presencia de instituciones de la educación superior en 330 Municipios de los 335 que posee el territorio nacional.
5. Para el año 2009 según fuentes de la Misión Sucre habían realmente 443.734 estudiantes en 1298 Aldeas.
6. Se han creado nuevas Universidades Experimentales: (a) Universidad Iberoamericana del Deporte (2006); (b) Universidad de las Artes (2008); (c) Escuela Latinoamericana de Medicina Salvador Allende (2008); (d) Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (2009) y el (e) Instituto Latinoamericano de Agroecología Paulo Freire (IALA) (Convenio firmado en el año 2006)

### **3.6.3 Programas Nacionales de Formación (PNF).**

Estos programas tienen como propósito general la formación de redes de conocimiento y aprendizaje pertinentes para la creación intelectual, generando y transformando el conocimiento con la articulación y cooperación solidaria entre las

instituciones de educación superior, los organismos del Estado, las empresas y organizaciones sociales, logrando la movilidad nacional de los estudiantes y académicos, la formación avanzada de estos y otros profesionales y la producción y distribución de recursos educativos compartidos. Para conocer el detalle de estos programas veamos el cuadro N° 11).

La creación de estos programas está regulada por la resolución 2.963 de fecha 13 de mayo de 2008, emanada del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior.

Esta transformación permitirá que los institutos universitarios, además de otorgar títulos de Técnico Superior Universitario (TSU), puedan también otorgar títulos de Licenciados e Ingenieros, permitiendo que los estudiantes continúen sus estudios de profesionalización según el caso. De igual manera, podrán cursar especializaciones y maestrías.

Esta conversión a Universidad será antecedida por un plan institucional de transición de dos años, durante los cuales las instituciones involucradas se autorizarán para gestionar esta transición. Vale decir, que ya hoy, varias instituciones y colegios universitarios han sido ya autorizadas para impartir licenciaturas en carreras de ingeniería, no obstante la cobertura ha sido limitada, muchos aspirantes no han podido ingresar a esta modalidad por que se abrieron pocos cupos por institución.

Asimismo, mediante resolución 3141 publicada en la gaceta oficial 39.032 de fecha 7 de octubre de 2008, se anunció la creación de los primeros nueve PNF en las siguientes áreas: electricidad, construcción civil, Ing. de materiales, de mantenimiento, mecánica, agroalimentación, administración, informática y procesos químicos. También el programa de formación en Medicina Integral Comunitaria mediante resolución 3149 de la misma Gaceta.

Hasta este año el total de programas de formación aprobados son diecinueve (19), veamos en detalle en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 11**  
**Programas Nacionales de Formación Aprobados**

<b>Programas</b>	<b>Títulos que se Otorgan</b>
PNF en Agroalimentación	TSU en Agroalimentación Ingeniero (a) en Agroalimentación
PNF en Procesos Químicos	TSU en Procesos Químicos Ingeniero (a) en Procesos Químicos
PNF en Materiales Industriales	TSU en Polímeros TSU en Metalúrgica TSU en Cerámica Ingeniero (a) en Materiales Industriales
PNF en Mantenimiento	TSU en diversas ramas de mantenimiento (Mecánico, Eléctrico, Electromecánico, Administración del Mantenimiento) Ingeniero (a) en Mantenimiento
PNF en Informática	TSU en Informática Ingeniero (a) en Informática
PNF en Electricidad	TSU en Electricidad Ingeniero (a) Electricista
PNF en Mecánica	TSU en Mecánica Ingeniero (a) Mecánico (a)
PNF en Construcción Civil	TSU en Construcción Civil Ingeniero (a) en Construcción Civil
PNF en Administración	TSU en Administración Licenciado (a) en Administración
PNF en Medicina Integral Comunitaria	Médicos (as) Integrales Comunitarios
PNF en Transporte Acuático	TSU en Transporte Acuático
PNF en Electrónica	TSU en Electrónica Ingeniero (a) en Electrónica
PNF en Instrumentación y Control	TSU en Instrumentación y Control Ingeniero (a) en Instrumentación y Control
PNF en Química	TSU en Química Licenciado (a) en Química
PNF en Higiene y Seguridad Laboral	TSU en Higiene y Seguridad Laboral Ingeniero (a) en Higiene y Seguridad Laboral
PNF en Ciencias de la Información	TSU en Ciencias de la Información Licenciado (a) en Ciencias de la Información
PNF en Sistemas de Calidad y Ambiente	TSU en Sistemas de Calidad y Ambiente Ingeniero (a) Sistemas de Calidad y Ambiente
PNF en Salud y Seguridad en el Trabajo	TSU en Salud y Seguridad en el Trabajo Licenciado (a) en Salud y Seguridad en el Trabajo
PNF en Educación	Licenciado (a), cuyas características varían conforme a las condiciones para el ejercicio profesional en esas áreas.

Fuente: MPPES 2009. Elaboración Propia

### 3.6.3.1 Características comunes de los PNF

Los Programas Nacionales de Formación son definidos como aquellos conjuntos de estudios y actividades académicas conducentes a títulos, grados o certificaciones de estudios superiores, creados por iniciativa del Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, hoy Universitaria, diseñados en colaboración con una o más instituciones de educación superior oficiales, para ser dictados y acreditados en distintos espacios del territorio nacional, en las Aldeas Universitarias de la Misión Sucre o en Instituciones de Educación Superior, en función de prioridades nacionales, regionales y locales. (MPPEs, 2008). Esta figura, se creó mediante Resolución 2.693 de fecha 13 de mayo de 2008, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.930 de fecha 14 de mayo de 2008. Estos programas tienen las siguientes características:

1. La formación humanista como aspecto de vital importancia para la formación integral del futuro profesional.
2. La vinculación con las comunidades y el ejercicio profesional a lo largo de todo el trayecto formativo; el abordaje de la complejidad de los problemas en contextos reales con la participación de actores diversos; la consideración de la multidimensionalidad de los temas y problemas de estudio; así como el trabajo en equipos interdisciplinarios y el desarrollo de visiones de conjunto.
3. 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 fuente de la información, la integración de todos los participantes como interlocutores y la reivindicación de la reflexión como elementos indispensables para la formación, asociados a ambientes de formación y prácticas educativas ligadas a las necesidades y características de las distintas localidades que propicien el vínculo con la vida social y productiva.
4. 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 del desempeño profesional y conducente a la solución de los problemas del entorno.

5. Modalidades curriculares flexibles, adaptadas a las distintas necesidades educativas, a las diferentes disponibilidades de tiempo para el estudio, a los recursos disponibles, a las características de cada municipio y al empleo de métodos de enseñanzas que activen los modos de actuación del futuro profesional.

6. La definición de sistemas de evaluación que promuevan el aprendizaje, la reflexión y el mejoramiento continuo, considerando los distintos actores y aspectos del quehacer educativo y valorando su impacto social.

7. La promoción, el reconocimiento y la acreditación de experiencias formativas en distintos ámbitos. (MPPES, Resolución 2.693)

Tomando en cuenta estos objetivos, los programas de formación contienen una serie de elementos resaltantes que lo diferencian de los programas de estudios habituales, estas de acuerdo a MPPES (2009) son:

1. **Integración Teoría y Práctica:** se vincula desde el inicio del programa a los estudiantes con las comunidades y empresas ya que la educación está basada principalmente en el estudio de contextos para la realización de proyectos en las áreas de su desempeño profesional.

2. **Formación integral:** permite el desarrollo del pensamiento crítico vinculado con la ética, la política, los elementos sociales, económicos y culturales.

3. **Atención al desempeño estudiantil:** facilita el tránsito de la educación media a la universitaria, el sistema de evaluación es integral y mantiene un seguimiento del desempeño estudiantil.

4. **Integración de Certificaciones y títulos:** permite la reducción del tiempo de estudios así como la integración de certificaciones y títulos profesionales.

5. **Movilidad estudiantil:** los estudiantes pueden continuar sus estudios en una u otra institución por cualquier motivo y sin necesidad de optar por equivalencias.

6. **Movilidad docente y trabajo colaborativo:** trabajo conjunto de los cuerpos docentes para impartir sus conocimientos en cualquier centro de formación universitaria, así como para la creación y desarrollo de proyectos de formación. .

7. **Formación docente:** se llevarán a cabo una serie de estrategias para la actualización continua de los conocimientos y capacidades de los docentes.

8. **Vinculación con el Plan de Desarrollo de la Nación:** está diseñado siguiendo las líneas del Proyecto Nacional Simón Bolívar.

9. **Flexibilidad y mejoramiento permanente de los programas:** se realizará una evaluación continua de los programas que permitirá el mejoramiento de estos y su adaptación a las realidades y condiciones regionales.

10. **Continuidad de Estudios:** continuidad de estudios para los TSU en instituciones gratuitas y de calidad, aplicación del sistema de acreditaciones por experiencias.

Hasta aquí, se han descrito las acciones y estrategias más relevantes que durante el período estudiado ha implementado el Gobierno Nacional. En el siguiente capítulo intentaremos analizar el impacto de las mismas.

## CAPÍTULO IV

### **ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS ACCIONES Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR VENEZOLANA**

Han transcurrido 12 años de la actual gestión de Gobierno Nacional Bolivariano, de los cuales, se abordó sólo el período 1999-2008. No obstante, se hace referencia a algunos datos que se obtuvieron relativos a la gestión del año 2009, que en virtud de la coherencia del tema tratado, se consideró pertinente incluir.

Durante el período estudiado se han observado distintas estrategias y acciones en función de lograr la inclusión social de los bachilleres que no pudieron acceder a la educación superior venezolana. En este capítulo, se intenta analizar ¿Cómo realmente ha sido el impacto de las acciones y estrategias en la política de inclusión social establecida por el gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías para el sector de educación superior?.

Entre las acciones más visibles del gobierno nacional ha sido la creación de la Univesidad Bolivariana y la creación de la Misión Sucre como proyecto estratégico para mejorar el acceso de los bachilleres pertenecientes a los sectores excluidos de la educación superior venezolana. De igual modo es de señalar el incremento matricular en las distintas universidades experimentales y en los colegios e institutos universitarios, como un indicador que permitiría examinar los resultados de la política pública de inclusión social desarrollada por el actual gobierno nacional.

**Cuadro N° 12**  
**Comportamiento Matricular en Pregrado**  
**2000–2008**

N°	Año	Matrícula	% de Crecimiento
1	2000	835.596	0
2	2001	909.006	8,1
3	2002	948.243	4,1
4	2003	990.507	4,3
5	2004	1.088.133	9,0
6	2005	1.325.226	17,9
7	2006	1.718.173	22,9
8	2007	1.914.659	10,3
9	2008	2.006.348	4,6

Fuente: MPPES. 2010. Elaboración Propia

En el cuadro N° 12, se evidencia el resultado de una de esas acciones dirigidas a la inclusión social de los ciudadanos bachilleres al sector universitario. Así, para el año 2000, la matrícula estudiantil en las instituciones de educación superior llegaba a 835.596 alumnos, para el año siguiente aumentó un 8,1%, debido, probablemente a la aplicación estrategias y acciones, un tanto modestas que posibilitaron el aumento de 31.780 cupos en institutos y colegios universitarios, tal como se registra en la Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación del año 2000.

En los dos años siguientes (2002 y 2003) en cuanto al el crecimiento matricular, puede observarse que el mismo se comporta de manera “natural”, es decir, en correspondencia con el crecimiento vegetativo de la población venezolana. Ello puede explicarse, debido a que en esos años, no hubo acciones precisas dirigidas a incrementar la matrícula, sino sólo las acciones ya señaladas

anteriormente, pues los esfuerzos y acciones se orientaron a la creación y organización del Ministerio de Educación Superior. No obstante, la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), ejecutaba el Proyecto Alma Mater. Este proyecto, se destacó más por la promoción, fundamentalmente la política de calidad y equidad, aunque en nuestra opinión, la mayoría de las acciones desarrolladas en el marco del mismo, fueron dirigidas más a la búsqueda de la calidad, pues en cuanto a la equidad lo que se pretendió fue el mejoramiento de los criterios e instrumentos utilizados para la asignación y el auxilio financiero de los estudiantes del Estrato V que resultaban asignados y formalizaban su inscripción en la institución a la cual eran asignados.

Para el año 2003, comenzaron a instrumentarse acciones y estrategias dirigidas principalmente al logro de la inclusión de los estratos socioeconómicos más desfavorecidos. La primera, fue la creación y puesta en funcionamiento de la Universidad Bolivariana de Venezuela, cuyo propósito fundamental era y es, contribuir de manera significativa a incorporar a todos aquellos bachilleres que no habían logrado ingresar a la educación superior por los canales tradicionales de acceso. Además, se puede señalar como otro de los propósitos de haber emprendido este esfuerzo fue la necesidad de crear una universidad que pudiera ser modelo de pertinencia, calidad y equidad, al menos en la percepción de los actores vinculados al gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías.

Con el inicio de su puesta funcionamiento, es decir con su creación se logró contribuir al crecimiento de un 9% más en la matrícula general de la educación universitaria (ver cuadro N° 12 sobre el Comportamiento Matricular de la Educación Superior, año 2004). Además, es de señalar que de manera progresiva, con la instrumentación de la Misión Sucre, se produce un aumento con respecto al año 2004, de 19% en el año 2005, e igualmente para el año 2006, cuando la matrícula se incrementa en un 22%.

Claramente el incremento matricular producido en lapso de los años antes señalados, se debió a la puesta en marcha de dos proyectos estratégicos para esta gestión de gobierno, como los son la Universidad Bolivariana y la Misión Sucre.

Sin embargo es de destacar que posteriormente, para los años 2007 y 2008 tal como se observa en el Cuadro N° 12, hubo un decrecimiento porcentual de la matrícula en comparación con el incremento que se había observado en los años anteriores, lo cual suma un 14,9% en esos dos años. Aunque no se profundizó en las razones que pudieron condicionar este hecho en razón de la limitación que ya se ha señalado a lo largo del estudio acerca de la imposibilidad de contar con indicadores que pudieran explicar de manera más específica el fenómeno.

No obstante, sobre la base de las cifras oficiales que presenta el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, en líneas generales, es indiscutible que en 8 años la matrícula estudiantil del sector universitario aumentó en un 140,1%.

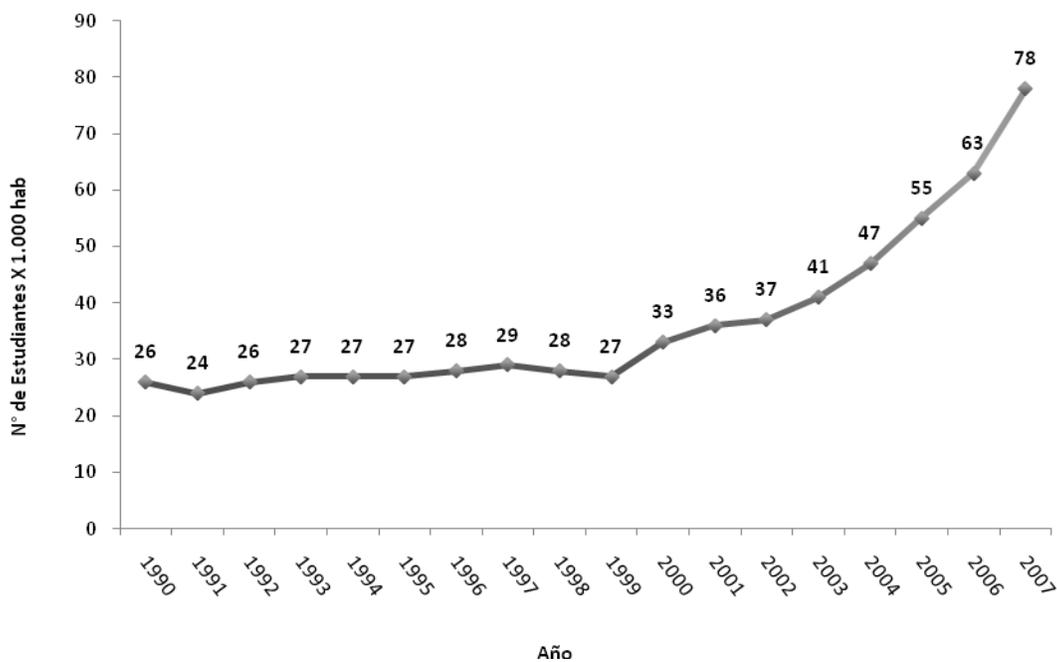
Podemos inferir del análisis del comportamiento matricular de la Educación Superior (ES) (2000–2008) que a partir del 2004, producto de las acciones políticas de inclusión social implementadas por el Gobierno Bolivariano, se impacta positivamente el incremento matricular de la Educación Superior en Venezuela, sin embargo, a partir del año 2007 comienza a decrecer de manera considerable la matrícula de este nivel educativo.

En el 2007, la proporción era de 78 de estudiantes por cada mil habitantes, en comparación al año 1998 que eran de 28 estudiantes por cada mil, lo cual refleja la expansión matricular que ha tenido la Educación Superior venezolana

En el gráfico N° 5, se observa el impacto positivo que ha tenido la implementación de las políticas de inclusión social en educación superior (ES), durante el período 1990-1998 el crecimiento fue en promedio de 26,88 estudiantes por cada 1.000 habitantes. Mientras que para el período 1999-2008 el promedio corresponde a 43,33 estudiantes por cada 1.000 habitantes. El incremento fue sostenido, pues en 1999 era de 29 y en el año 2007 fue de 78 evidenciándose con estas cifras que las políticas implantadas han tenido impacto. Así mismo se evidencia cómo ha sido el incremento del número de estudiantes de Educación Superior de hecho las cifras se mantuvieron casi invariables durante los períodos de gobierno anteriores, mientras que desde 1999 se va incrementando cada año hasta llegar a las cifras reflejadas en el año 2007.

Otro aspecto a considerar, en relación al planteamiento sobre impacto que ha tenido el desarrollo de una política de una Educación Universitaria Inclusiva, se asocia con los avances obtenidos se asocia el derecho de las personas con discapacidad a ingresar y poseguir estudios en este nivel educativo. Para lo cual se han realizado diversas actividades y jornadas de sensibilización, asícomo el otorgamiento de becas especiales, ayudas técnicas; y acciones tendientea a la formación de profesores y a la creación de red de apoyo en todos los estados del país. De estas acciones y actividades no se obtuvieron datos. No obstante, se pudo verificar que en el Ministerio de Educación Universitaria, existe una coordinación dirigida a la población estudiantil con discapacidad

**Gráfico N° 5**  
**Estudiantes de Educación Superior por cada 1000 hab**



Fuente: MPPPE y MPPPEs 2008. Elaboración propia.

#### **4.1 Algunas Consideraciones sobre el Impacto de las Políticas de Inclusión Social en Educación Superior.**

Es evidente el impacto logrado en la política de Inclusión Social a la Educación Superior, de lo cual el crecimiento matricular es un indicador que afirma estos avances, los cuales pueden verificarse en los cuadros y gráficos del comportamiento matricular en los últimos años.

La UBV y Misión Sucre, ciertamente se han convertido en una segunda oportunidad para quienes no habían logrado acceder a la educación superior, habida cuenta, que el sistema educativo formal de alguna manera no los incluyó debido a la ausencia de políticas públicas de ingreso para este nivel. Más bien, podríamos hablar de una opción paralela al sistema educativo formal. Al respecto, Mundó (2009:37) refiere:

Tal y como fue planteada, la decisión presidencial representó un cambio drástico en los principios e institucionalidad de la historia de las políticas públicas de la educación Venezolana.

(...) Los nuevos principios del accionar educativo del gobierno del Presidente Chávez, determinaron que en el diseño de los programas se desconociera el principio de Integralidad que rige el sistema educativo venezolan desde la caída de la dictadura gomecista. Concretamente se hace referencia al hecho de que el sistema educativo formal y el informal funcionan como un todo... (...) Cabe destacar, que cuando el sistema informal tiene una poderosa demanda es signo elocuente de que el sistema formal falló.

Esta estrategia obviamente representa un cambio drástico en relación a la formalidad educativa y la historia de las políticas públicas en la Educación Superior Venezolana. Un aspecto a considerar es que prácticamente plantea una estrategia educativa paralela al sistema educativo formal, irrumpiendo así con ese principio de integralidad con el que veníamos funcionando.

No obstante, se quiere hacer algunas consideraciones en función de tratar de aportar algunos elementos para una futura evaluación de estas políticas y con la intención de mejorar la implementación de estas acciones.

En primer lugar, el problema del acceso y permanencia en la educación superior sigue siendo un tema latente, habida cuenta, pese todos los esfuerzos y logros obtenidos, aún persisten elementos que apuntan que el problema de la exclusión social persiste, tal vez en el caso venezolano con otras características y aristas, producto de las deficiencias presentadas en la implementación y funcionamiento de estas acciones. En este orden de ideas, Villarroel (2006) plantea:

Esta incapacidad del Gobierno para conceptualizar la calidad de la ES venezolana ha tenido un gran impacto negativo en los principales proyectos del Gobierno para transformar o reformar la ES. Sobresalen en este sentido dos proyectos que es necesario analizar porque revelan un accionar ajeno (y a ratos contrario) a la concepción de calidad educativa que en sus lineamientos generales presenta el Estado. Nos referimos a la creación de la Universidad Bolivariana y a la Misión Sucre. (...).

En relación a la necesidad de crear una universidad que en su modelo se oponga al modelo de universidad tradicional en materia de pertinencia, calidad y equidad, el mismo autor indica:

Pareciera que con base en este propósito lo que se crea es una universidad para pobres (no sólo en lo material sino también en lo intelectual), pobres y esto sólo puede conducir a la política de “creación de bienes y servicios para pobres que profundizan su segregación” tan enfáticamente cuestionada en el documento de lineamientos de la nación. (Villarroel, 2006:107)

Aunque este trabajo de investigación no tiene en sus objetivos evaluar el tema de la calidad de las acciones dirigidas a la inclusión social, creimos necesario señalar esta cita por cuanto la situación descrita influye negativamente en la demanda de los bachilleres por estas opciones, y podría explicar de alguna manera, la disminución de la matrícula experimentada en el año 2007 y 2008.

Y a sabiendas, de que en materia de las políticas educativas el impacto de las mismas logran visualizarse a largo plazo, en diez años o más (Este, 1995), no menos cierto es, que a 7 años de la implementación de la Misión Sucre y la Universidad Bolivariana de Venezuela, empiezan a vislumbrarse algunos aspectos negativos o señales de alarmas que atentan con el propósito de lograr la inclusión social en la educación superior.

En este mismo orden de ideas, el mismo autor, refiriéndose a la Misión Sucre, indica:

Este programa, en su instrumentación, no ha evidenciado una preocupación por garantizar niveles básicos o mínimos de calidad. Su instrumentación se ha improvisado. (...) el programa no cuenta con estadísticas confiables, válidas y oportunas que permitan evaluar sus logros parciales. (Villaroel, 2006: 109).

Por otra parte, algunos estudios van dando señales de algunas fallas que amenazan la efectividad de la Misión Sucre, ya que se han presentado “deserciones” de estudiantes de algunas aldeas universitarias. El primer estudio de investigación sobre el tema lo realizaron Marín y Silvera (2005). El mismo versó sobre la deserción de bachilleres en el Programa de Iniciación Universitaria de la Misión Sucre, llamado PIU, en la Parroquia Macarao del Distrito Capital, el cual, según sus consideraciones finales, reflejan algunos indicios de los problemas arriba señalados:

- Una de las limitaciones de la Misión Sucre fue la contradicción entre las aspiraciones de estudio de los bachilleres con las carreras ofrecidas por la Misión Sucre.
- La actitud institucional, vista como la actitud de quienes imparten la enseñanza, la carencia de apoyo y servicios estudiantiles, el desorden estructural de la Misión Sucre, de alguna manera influyeron en la motivación para seguir estudiando y, por ende, en la discusión de abandonar sus estudios.
- Paradójicamente, presenta mecanismos excluyentes que incitan a la deserción, por lo tanto se debe garantizar el ingreso sino también la calidad y condiciones óptimas para la prosecución de los bachilleres.

- Esta Misión se ha convertido en un mecanismo paralelo de asignación de estudiantes, al ofrecer carreras prácticamente en forma autónoma, puede transformarse en todo un sistema de educación superior paralela para los pobres, sin relación incluso con el sistema formal, lo que pudiera significar una “educación de segunda para una población de segunda”. (Marin y Silvera, 2005:103)

Aunque los datos de esta investigación pertenecen sólo a una muestra estudiada del primer PIU-MS (de la parroquia Macarao, Municipio Libertador, Distrito Capital) los resultados hacen suponer la existencia de situaciones, problemas y limitaciones similares, en todos los cursos introductorios y otras áreas de aplicación del programa. En tal sentido, se piensa que la consideración de estos resultados por parte de los diseñadores de la política y los responsables de ejecutarla, podría conducir a la implementación de acciones correctivas dirigidas a subsanar esta situación.

Por otra parte, según el análisis de uno de los informes de gestión del año 2008, se evidencia que la Misión Sucre ha sufrido constantes rediseños y cambios de gestión e institución conductora, lo cual debe haber tenido su incidencia en los procesos de implementación de este programa.

Otro elemento a considerar es que en virtud de que la Misión Sucre nació ligada a la Universidad Bolivariana de Venezuela, los logros y resultado de ambos proyectos se yuxtaponen en los datos estadísticos e informes de gestión. Lo cual hace difícil obtener y analizar los datos reales de una y otra estrategia.

A pesar de, que desde su creación la Misión Sucre se consideró de carácter transitorio, la misma lleva hasta la fecha 7 años desde sus inicios en el año 2003. Y aún cuando ya varias universidades como la UNEFA, la UNELLEZ y la UNESR han asumido el control de los estudiantes de la Misión Sucre, el resto de los programas de esta Misión, siguen tal como en sus inicios. Es decir, la transitoriedad se extiende, y no termina de transferir todas sus funciones y estudiantes a las distintas instituciones universitarias que imparten los programas de formación, tal como se había establecido desde sus inicios. Más aún, se ha otorgado legitimidad a través del Decreto N° 6.217, con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, en el capítulo III, art. 131 y 132, por el

cual las misiones pasan a ser un nuevo tipo de institución burocrática. (Gaceta N° 5.890 del 30-7-2008):

Debido a la reciente aprobación de estas regulaciones, aún no se observan modificaciones rotundas en la estructura institucional de las misiones educativas. Hasta mediados del 2009, no es posible registrar el fortalecimiento de los procesos de adscripción y la mejoría de la rendición de cuentas, particularmente en las presupuestarias, así como también la redifinición de la misión institucional. (Mundó, 2009:51).

Otra de las debilidades en el diseño de las misiones educativas, como política pública, según lo señalado por Mundo (2009) es que propician un circuito cerrado en la educación de adultos: el usuario de la Misión Robinson 1, pasa a la 2, luego a la Ribas y por último a la Misión Sucre o directamente a la Universidad Bolivariana de Venezuela, donde culminarían sus estudios. Por tal motivo, el paralelismo al sistema formal, tal como lo plantea Mundo (2009), reafirma el tema de circuito cerrado de estas nuevas opciones educativas, lo cual no redundaría en la calidad de la educación impartida mediante la aplicación de esta estrategia.

En tal sentido, ciertamente es una opción de inclusión en lo referente a lo cuantitativo, lo cual se ve claramente reflejado en la matrícula general de la educación superior de los últimos 8 años. Pero el tema a profundizar, tal vez en otro estudio, es lo referido a la calidad y pertinencia de estos programas. En este sentido, Mundó (2009), señala:

Desde el punto de vista cuantitativo, las misiones educativas constituyen una opción de inclusión, pero la debilidad en la calidad de los contenidos programáticos hace que no garanticen la inserción activa en la sociedad, por el contrario pueden convertirse en un segmento de egresados de programas educativos de baja calidad. (Mundó, 2009:54).

Los dos trabajos de investigación señalados, dan cuenta, de algunas fallas que vienen presentando la Misión Sucre, quien a pesar de haber cumplido con el objetivo de incluir a los excluidos del subsistema de educación superior, presenta algunas deficiencias urgentes de abordar. Por cuanto pudieran desvirtuarse los

loables objetivos que se ha planteado el Gobierno Nacional. El tema de la implementación de las políticas públicas, generan toda una discusión al respecto, frente a lo cual Villarroel (2006) se refiere en este sentido:

Debe reconocerse que la principal preocupación evidenciada por el gobierno con relación a la ES ha girado alrededor de la *equidad*. De hecho, podría decirse que ésta ha sido el eje o bandera que orienta los esfuerzos del Gobierno por la transformación de la ES, (Villarroel, 2006:110)

Estas inquietudes de investigadores de renombre, como Villarroel y Mundó, nos inducen a considerar que todos los esfuerzos en la implementación de las políticas públicas en la educación están orientados hacia la equidad; y que a pesar de que en los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y en los documentos del Ministerio de Educación Universitaria, el tema de la calidad y pertinencia están presentes, no se observan en el desarrollo de las acciones, orientaciones en este sentido. Lo cual desvirtúa la esencia de la política de inclusión social en la educación superior.

Pareciera que en el tema de la implementación de las políticas es donde se desvirtúan los objetivos de las políticas. Al respecto, Sulbrandt (1993, citado por Alvarado 1999:16), indica:

el mundo de la implementación es bastante más complejo e incierto que el imaginado por los expertos en planificación y en formulación de proyectos. Existen una serie de restricciones que surgen del medio ambiente dinámico y turbulento en que interactúan fuerzas políticas y sociales con intereses y valores diferentes; de un medio organizacional complejo múltiple, fragmentado que lleva a cabo la implementación... (...) [la ejecución de un programa social] rara vez se encarga a una sola organización pública sino que se asigna a una constelación de organismos (...). Esta larga cadena de nódulos hacen que los programas sigan un complejísimo sistema decisorio, (...)

Esta complejidad viene dada por el conjunto de acciones que realizan los individuos o grupos que pueden ser de naturaleza pública o privada, con miras a la

obtención de los objetivos que han sido previamente establecidos o que se establecen durante la ejecución de la política. La implementación es una fase de la política que se sitúa entre la toma de decisión y los resultados que se pretenden alcanzar. Por lo tanto es la transformación de una decisión en acción. Es aquí donde radica la importancia de los actores involucrados en el proceso de implementación, pues éstos están obligados a cumplir con lo que fue decidido por el poder público. Sin embargo, este proceso no es lineal como lo presenta la teoría acerca de las políticas públicas, todo lo contrario por ser un proceso social es dinámico y en el mismo se encuentran involucrados los planificadores, los gestores, los actores participantes y los interesados en dicha política.

Es importante resaltar, que en la implementación de la política de inclusión social en educación superior, ha tenido modificaciones en las características iniciales, debido a que durante su implementación han sido cuatro (4) los ministros de Educación Superior, lo que ha determinado desenlaces distintos a los previstos en el diseño inicial. Lo cual necesariamente implica la recomposición y búsqueda de nuevos consensos en torno a los objetivos que deben ser procurados.

En el mismo sentido, Grindle (1990, citado por Alvarado 1999:17), advierte sobre las amenazas que atentan contra el proceso de ejecución de las políticas oficiales que se traducen en el “desvío” entre lo que se anuncia como política y lo que se suministra como bienes y servicios a la población.

Por ello, se califica a la implementación de programas sociales como una tarea pesada, ya que además de los obstáculos que generalmente presentan hay otros que derivan del contexto que rodean los esfuerzos de implementación de esos programas.

Finalmente, otras consideraciones, en nuestra opinión importantes, en relación al balance de la políticas sociales del Gobierno Nacional, sobre las misiones durante el período estudiado, son las presentadas por González y Lacruz (2008:96):

- Los cambios constantes de organismos responsables de los programas, así como participación conjunta de varios organismos, promovió la dispersión de responsabilidades, lo que dificulta la

obtención de estadísticas y presupuestos y por supuesto el seguimiento.

- La actual política social tampoco ha orientado la transformación estructural necesaria en los organismos o entes gubernamentales que tradicionalmente han atendido el área social. Lo que dificultaría el logro de la equidad de manera sostenible y en el largo plazo.

De los análisis realizados a la Misión Sucre y a la UBV, observamos, que ciertamente los autores coinciden con el análisis que hemos desarrollado hasta ahora, sobre todo en lo concerniente a la ausencia de criterios de supervisión únicos, elaboración de estadísticas, presupuestos y duplicidad de acciones que dificultan el seguimiento de las acciones y estrategias.



## CONSIDERACIONES FINALES

La primera consideración y también premisa para el resto de las consideraciones finales, es que se evidencia que las políticas no son neutras, tal como analiza Graffe (2005), ellas van a estar siempre en concordancia con el proyecto político que el gobierno de turno asuma. De tal manera, que la política de inclusión social concuerda perfectamente con el actual proyecto político-ideológico de este Gobierno.

El tema de la inclusión social en la educación cobra especial relevancia en todos los ambitos mundiales. En tal sentido, el valor del concepto radica en que permite comprender como se entrelazan diversos factores de riesgo que han llevado a los ciudadanos y ciudadanas a situaciones de desventaja y desigualdades sociales.

Por otra parte, Bruni Celli (2004), a partir del planteamiento, que la educación constituye el principal instrumento político de los Estados para promover y asegurar la equidad en las sociedades, pero fundamentalmente para formar a sus ciudadanos, de acuerdo al proyecto politico imperante.

Otras posturas, como las de Bravo Jauregui (2006); destacan que en el caso de estas nuevas políticas de inclusión, son realmente de carácter político, en tanto se corresponden con un proyecto ideológico-político que pretende utilizar estas estrategias para su permanencia en el poder.

Así, durante el período de Gobierno analizado, ciertamente la educación ha sido un sector preponderante en materia de nuevas políticas públicas, destacando la inclusión social como la más importante.

La evolución de la inclusión social como política pública en la educación superior venezolana durante el periodo 1999 – 2008, se evidencia a través de la documentación revisada, que desde el inicio de la actual gestión de gobierno, la educación ha sido de un modo explícito el eje central del proyecto político que se busca desarrollar. El primer paso se plasmó en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999) en la cual se ratifica la universalidad del

derecho a la educación y la gratuidad de la educación impartida en las instituciones oficiales hasta el nivel de pregrado.(CRBV, Artículo 102 y 103).

El segundo paso fue con la aprobación en el año 2001 de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001 – 2007, ya que con este documento el Estado se dotó de un instrumento normativo que orientaría la acción del gobierno de acuerdo con los lineamientos constitucionales. En este documento el objetivo de la política social será corregir las “enormes distorsiones sociales” que se expresan en exclusión e injusticia social al mismo tiempo que se potencia el pleno desarrollo de los ciudadanos en aspectos relacionados con la democracia. También es fundamental e imperativo la construcción de una nueva condición de ciudadanía basada en el pleno reconocimiento de los derechos y el ejercicio de los mismos (MPD, 2001: 91-92). Ese mismo año, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes publicó el documento Políticas y Estrategias para el Desarrollo de la Educación Superior en Venezuela 2000-2006, en el cual se desarrollaron seis políticas con sus respectivas estrategias, a saber:

1. Estructurar el sistema de educación superior.
2. Elevar la calidad académica de las instituciones a partir de las funciones de docencia, investigación y extensión.
3. Mejorar la equidad en el acceso y en el desempeño de los estudiantes
4. Lograr una mayor pertinencia social de las instituciones, los programas y los currículos.
5. Lograr una mayor interrelación de las instituciones con los distintos sectores de la sociedad y con los otros niveles del sistema escolar.
6. Promover y fortalecer la cooperación nacional regional e internacional. (MECD, 2001: 41-42)

De estas políticas, se destaca la referida a mejorar la equidad en el acceso, pues, se encuentra dirigida a lograr la expansión de los beneficios educativos a toda la población venezolana y con ello generar nuevas oportunidades educativas y sociales. En este sentido, se desarrollaron acciones como: a) el cambio en los instrumentos y criterios para realizar la asignación nacional administrada por

OPSU, b) el incremento en 100% del número de cupos otorgados por los Colegios e Institutos Universitarios y c) la asignación de un subsidio económico a los estudiantes del estrato V asignados vía CNU-OPSU. Sin embargo, el impacto de estas acciones fue muy bajo si consideramos que el incremento matricular fue de 31.780 cupos en los Colegios e Institutos Universitarios.

El tercer paso, fue la creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela y la creación de la Misión Sucre, a nuestro modo de ver las acciones más preponderantes en la búsqueda del cumplimiento de la política de inclusión social en la educación superior.

A partir del año 2005, a la Misión Sucre, se le asignó la responsabilidad de construir Aldeas Universitarias a la Fundación Misión Sucre, por lo que no sólo facilita el acceso sino que se crean y construyen espacios cercanos a sectores excluidos a fin de garantizar la inclusión. Lo cual podríamos considerar como otra acción inclusiva, pues estas edificaciones son de uso colectivo, es decir, no son asignadas a ninguna universidad o institución en particular, sino, que permite a varias instituciones a la vez dictar las asignaturas correspondientes a su programa de acuerdo con la programación establecida.

Para el año 2008, la Misión Sucre estaba presente en 330 de los 335 municipios del país, con 24 programas de formación de grado asentados en 1.411 Aldeas universitarias. (Acuña, 2008:82).

Es innegable el hecho de la expansión de la educación superior desde el ángulo geográfico y social, pues antiguamente los estudiantes del interior del país tenían que desplazarse a los sitios donde se encontraban las Instituciones de Educación Superior, lo cual restringía y elitizaba la cobertura educativa. Con la estrategia de municipalización, la educación superior llega a cualquier espacio geográfico donde se encuentren los estudiantes. Esta estrategia podría considerarse un vigoroso proceso de regionalización en curso de los programas nacionales de formación que se dictan en la Instituciones de Educación Superior.

En líneas generales, de todos los esfuerzos implementados por el Gobierno Nacional, consideramos que las misiones representan el mayor esfuerzo público que se haya emprendido por el Estado venezolano para enfrentar de manera

responsable y corresponsable las necesidades de inclusión educativa del pueblo venezolano.

De igual modo, es importante destacar que el incremento matricular, en todos los rincones geográficos del país, es un avance para alcanzar la inclusión social en la educación superior.

Estas acciones y estrategias rompen con esquemas y paradigmas que se encontraban enquistados en el sistema educativo venezolano, donde el abordaje de los problemas se encontraba limitado a una visión restringida de la realidad, pues los problemas sociales no se presentan en bloques disciplinares, sino que ordinariamente sobrepasan estos enfoques, entonces, el abordaje de ellos deben contemplar multitud de enfoques y perspectivas, pero sobre todo debe ser flexible para atender a la diversidad. Cuando se habla de inclusión no necesariamente se alude al hecho de haber estado excluido en un determinado momento, si esto fuese así, la solución sería sencilla y sólo se vincularía a una condición de ingreso que alguien decide, en relación al proceso de inclusión este va mucho más allá de este simple parecer.

Al respecto, es necesario destacar que las misiones como estrategia de inclusión “representan una gran ruptura con el modo como el Estado venezolano produce educación por intermedio del Sistema Escolar Venezolano” (Bravo, 2006:117). Lo que sí es innegable es el hecho de que las misiones y en particular la Misión Sucre son acciones de una política de inclusión social que busca la “incorporación de toda la población a la educación estatalmente sustentada” (Bravo, 2006:112), pero no al sistema escolar que todos conocemos, sino a la implementación de otros mecanismos escolares que, aún cuando son validados y certificados por el sistema formal se encuentran fuera de él.

Finalmente, es igualmente pertinente decir que en los actuales momentos resulta difícil analizar o evaluar otros avances más allá de lo cuantitativo, toda vez que las cifras estadísticas recogen dos momentos: el inicial y el final, es decir ingreso y egreso, y no toda la gama de situaciones susceptibles de ser medidas en un proceso educativo.

En tal sentido, analizar la política de inclusión social en Educación Superior implementada por la actual gestión de gobierno exige un riguroso ejercicio de argumentación basado en información que permita no sólo medir cuantitativamente la evolución matricular en este nivel educativo, sino, como es el comportamiento de esa matrícula nueva que ingresa al sistema en cuanto a prosecución, repitencia, deserción y eficiencia terminal por cohorte, de modo que podamos superar las apreciaciones generales de corte cuantitativo y estudiar el impacto de la implementación en todas las dimensiones del proceso de inclusión y la gradualidad de los indicadores que surgen de la implementación de esta política e incluyan el análisis de la calidad académica de los programas ofrecidos para garantizar la inclusión social en educación superior.

Al respecto, Bravo (2006) tal vez en una posición más crítica expresa, que las misiones quieren ser un instrumento rápido y eficiente de inclusión social, pero terminan siendo una política social de largo plazo pero de dudoso resultado frente a las expectativas planteadas. Igualmente, es necesario advertir, que para que la política de inclusión social en materia de educación superior sea exitosa, consistente y coherente, debe considerar aspectos importantes como la calidad y pertinencia, que ciertamente están presentes en el discurso oficial, más sin embargo, no ha sido posible obtener indicadores para su análisis.

Una recomendación en este sentido es la necesidad de elaborar indicadores que permitan evaluar la pertinencia y la calidad de las políticas implementadas.

Uno reto importante para profundizar el conocimiento acerca de los impactos y alcance de la política de inclusión a la educación superior en la realidad concreta venezolana, ha de ser el desarrollo de investigaciones asociadas a la calidad y pertinencia de dicha política para lo cual es impostergable producir los datos necesarios que permitan analizar los avances del fenómeno a través del desarrollo de los indicadores respectivos.

Por último, si bien es cierto que la Misión Sucre representa un cambio drástico en relación a lo que ha sido la historia de la institucionalidad formal educativa venezolana, por cuanto constituye un mecanismo innovador de inclusión masiva, aún queda pendiente profundizar su efectividad y pertinencia. Habida

cuenta, que en toda política educativa se debe considerar el desempeño de los egresados del sistema, pues una de las metas del proceso educativo es la preparación para el trabajo productivo.

Sin embargo, es necesario aclarar que el diseño de políticas educativas de inclusión en educación superior, no sólo deben contemplar el ingreso a este nivel educativo, sino, combatir las causas de la exclusión, este es uno de los grandes retos que enfrenta en la actualidad el Gobierno del Presidente Chávez, no basta con implementar nobles objetivos, es necesario e imperativo la incorporación de la práctica evaluativa en el proceso de implementación y ejecución de las acciones de la política, de manera que podamos analizar y entender más sobre la intervención y el impacto social de la política.

A modo de cierre, debemos destacar que es necesario la realización de estudios para determinar realmente los alcances de esta novedosa política, que aún cuando tiene detractores, no se puede negar que en términos cuantitativos a logrado incorporar masivamente a la población que se encontraba fuera del sistema, no porque carecieran de deseos de estudiar y formarse, sino porque según los mecanismos de ingreso al sistema, no se encontraban lo suficientemente preparados para acceder a él, cuestión que se anula con la implementación de la Misión Sucre y creación de la Universidad Bolivariana y las otras acciones como las Aldeas Universitarias y la Municipalización de la Educación Superior. Lo que sí es cierto, es que estos estudios que se sugieren deberán estar acompañados de los indicadores que permitan realmente evaluar en todos los sentidos la política de inclusión.

## REFERENCIAS

- Alvarado Ch, N (1999). Aspectos Ausentes en el diseño de la política social venezolana. Programa vaso de leche escolar y especial de merienda. *CENDES. Temas de docencia. No 6.*
- Acuña C., L. (2008) *La Municipalización de la Educación Superior Venezolana: Expansión con Calidad y Equidad. Educación Superior y Sociedad. Nueva Época.* Año 13, Número 1. IESALC-UNESCO
- Agencia Bolivariana de Noticias. (2006) Anuncio de la Misión Alma Mater. Disponible en <http://www.minci.gob.ve>, Caracas.
- Aguilar V, L F (1996) *La Hechura de las Políticas.* Editorial Miguel Ángel Porrúa. Mexico.
- Alemán B., C. y Garcés F., J. (2000). (Coord.) *Política social.* Mc Graw Hill. Madrid, España.
- Álvarez, I., Del Rosario, H. I. y Robles, J. (Coordinadores). (1999). *Política Social: Exclusión y Equidad en Venezuela Durante los Años Noventa.* Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela.
- Amaro, D (2009.) *Cuestiones de la Inclusión Educativa.* A propósito de la UBV y Misión Sucre. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 9 (Ene-Abr). Caracas, Venezuela.
- Ander-Egg, E. (2007). *Introducción a la Planificación Estratégica.* Grupo Editorial Lumen. Buenos Aires. Argentina.
- Ávila, F. (1992). *Diagnóstico de la Educación Superior Latinoamericana.* Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (2006). *La Inclusión Social y Distribución del Ingreso.* En Simposio Nacional, octubre 2005. Edición Especial. Caracas. Venezuela.
- Banco Mundial. (1998) *Tendencias en Desigualdades y Exclusión Social.* En Tercer Foro sobre Tendencias Sociales. Madrid, España.
- Bello, M. (2003). *Educación y Globalización: los discursos educativos en Iberoamérica.* Anthropos. España.
- Bravo Jáuregui, L. (2006). *La Educación en Tiempos de Chávez.* Los Libros de El Nacional. Caracas, Venezuela.

- Bruni Celli, J. (2004). *Ámbitos, Temas y Dilemas de las Políticas Públicas*. En Kelly, J. (2004). *Políticas Públicas en América Latina Teoría y práctica*. IESA. Caracas, Venezuela.
- Burbules N y Torres C. (2005). (Coordinadores) *Globalización y Educación*. Manual Crítico. Editorial Popular. España.
- Buvinic, M. (2003). *Inclusión Social en América Latina y El Caribe. Experiencias y lecciones*. Documento preparado para el Seminario "Buenas Prácticas en Inclusión Social: Dialogo entre Europa y América Latina y el Caribe". Milán. Italia.
- Camarero, S. J. (1998). *El Déficit Neoliberal. Del Estado de bienestar a la sociedad de exclusión*. Sal Terrae. España.
- Cariola, C. y Lacabana, M. (2005). *Pobreza: Nueva Pobreza y Exclusión Social: Los Múltiples Rostros de Caracas*. Banco Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.
- Castells, M. (2000). *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*. En Cariola, C. y Lacabana, M. (2005). *Pobreza: Nueva pobreza y exclusión social: los múltiples rostros de Caracas*. Banco Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.
- CEPAL, (1997). *La brecha de la Equidad. América Latina, El Caribe y la cumbre social*. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- Clert, C. (2000). *Exclusión Social, Género Y Estrategia Contra La Pobreza: Un cuestionamiento sobre métodos y prioridades del gobierno en Chile*. En Gacitua, E.; Sojo, C. y Davis, S. *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José (CR) FLACSO. Banco Mundial. Recuperado el 15 de octubre de 2010 de <http://www.flacso.org/biblioteca/exclusión.pdf>
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. No 5453 Extraordinario. Publicada el 24 de marzo del 2000. Imprenta nacional. Caracas.
- Consejo Nacional de Universidades (2002) Resolución No 6 de fecha 30 de Julio del 2002. Acta 410, Caracas.
- Cortázar, J. M. (1990). *Consideraciones Acerca del Sistema de Admisión en la Educación Superior*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
- Delgado, A y Gómez, L (2001). *Concepciones de la Ciudadanía Social en las Constituciones Venezolanas de 1947, 1961 y 1999. Cuadernos CENDES, año 18, Nro. 46. Caracas, Venezuela.*

- Dubet, F. (2005). *Exclusión Social, Exclusión Escolar*. En Luengo Julián (Compilador). (2005). *Paradigmas de gobernación y exclusión social en la educación*. Ediciones Pomares. Barcelona. España.
- Esté, A. (2004). Occidentalización y Exclusión. *Revista Cátedra Rectoral*. No 2, Julio-Dic. Publicaciones de la Universidad de Carabobo. Venezuela.
- Fermoso, P. (1981). *Teorías de la Educación*. Editorial Trillas. México.
- Fernández, M. (Compilador). (2005). *La Municipalización de la Educación Superior*. Ediciones Imprenta Universitaria de la Universidad Bolivariana de Venezuela. Caracas. Venezuela.
- Fuenmayor, L. (2005) Misión Sucre: Concepción inicial y distorsión. *SUMA*, N° 2. Caracas, Venezuela.
- \_\_\_\_\_ (2002). A propósito de las iniquidades en el ingreso a la educación superior en Venezuela. *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 7, No 17. Editorial de la Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela. Pp 36-48
- \_\_\_\_\_ (1986). Hacia la Definición de una Política Universitaria. *Gaceta Apucv-lpp*, año 7, N° 47, pp 1-2. Caracas. Venezuela.
- Fuenmayor, L. y Vidal, Y. (2001). La admisión estudiantil a las universidades públicas venezolanas: causas de las iniquidades. *Revista de Pedagogía*, 22 (64) pp 34
- Fuenmayor, L y Vidal, Y. (2000). La admisión estudiantil a las universidades públicas venezolanas: Aparición de las iniquidades. *Revista de Pedagogía*, 21 (62), pp 273-291.
- Fuenmayor, L, Marín, M. y Jaimes, J. (2004). Comparación del perfil social de los aspirantes a ingresar a la educación superior y los que quedan excluidos de la misma. *Experiencia universitaria*, 2 (3). pp 31 al 43
- Gacitua, E. y Davis, S (2000) Introducción: pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe. En Gacitua, E.; Sojo, C. y Davis, S. *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José (CR) FLACSO. Banco Mundial. Recuperado el 15 de octubre de 2010 de <http://www.flacso.org/biblioteca/exclusión.pdf>
- Gacitua, E. y Sojo, C. (2000). Conclusión: pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe. En Gacitua, E.; Sojo, C. y Davis, S. *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José (CR) FLACSO. Banco Mundial. Recuperado el 15 de octubre de 2010 de <http://www.flacso.org/biblioteca/exclusión.pdf>

- Gacitua, E.; Sojo, C. y Davis, S. (Ed.) (2000). Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. San José (CR) FLACSO. Banco Mundial. Recuperado el 15 de octubre de 2010 de <http://www.flacso.org/biblioteca/exclusión.pdf>
- García G, C. (1997). Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en Latinoamérica. Caracas: UNESCO.
- Gentili, P (2006). Exclusión y Desigualdad en el acceso a la educación superior brasileña: el desafío de las políticas de acción afirmativa. En Díaz, P. (Compilador). (2006). Caminos para la inclusión en la Educación Superior. Fundación Equitas. Volumen 5. Chile.
- Giordani J. (2006) La Inclusión Social y Distribución del Ingreso. Banco Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
- González, L y Lacruz, T (2008). Política Social en Venezuela. *Revista Temas de Formación Sociopolítica*, No 35. Año 2008. Publicaciones de la UCAB.
- Graffe, G. (2005). Políticas públicas educativas frente a la crisis, reforma del Estado y modernización de la educación venezolana 1979-2002. Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Secretaria de la UCV. Ediciones Vicerrectorado Académico. Venezuela.
- Hernández, R.; Fernández, C y Baptista, P. (2006). Metodología de la Investigación. Cuarta edición. Mc Graw Hill. México.
- Kliksberg, B. (2003). Desigualdades y Desarrollo en América latina: el debate postergado . Buenos Aires, Argentina.
- La Cruz, T. (2006). Balance sociopolítico de una ciudadanía social inacabada. En Maingon, T. (Compiladora). (2006) Balance y Perspectivas de la
- Lanz, R. y Ferguson A. (2005) La Reforma Universitaria en el Contexto de la Mundialización del Conocimiento. ORUS. Caracas, Venezuela.
- Ley Orgánica de Educación 2009. Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela No 5929 extraordinaria de fecha 15 de agosto del 2009. Imprenta nacional Caracas.
- Littlewood, P.; Herkommer, S. y Koch, M. (1999). El discurso de la exclusión social: un análisis crítico sobre conceptos y modelos de interpretación. En Luengo, J. (Compilador). (2005). Paradigmas de Gobernación y de Exclusión Social en Educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea. Pomare. México
- Política Social en Venezuela. CENDES. UCV. IIDIS. Caracas, Venezuela.

- López, A. (1998). La Educación como política pública. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
- Luengo, J. (Compilador). (2005). Paradigmas de gobernación y de exclusión social en educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea. Pomare. México.
- Maingon, T. (2006). Balance y perspectivas de la política social en Venezuela. CENDES. UCV. IIDIS. Caracas, Venezuela.
- Marín, M. y Silvera, F. (2005). Deserción estudiantil del primer programa de iniciación universitaria de la Misión Sucre en la parroquia Macarao de Caracas. En Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. (Compilación). (2008). Jornada de investigación OPSU Encuentro de Saberes. Caracas, Venezuela.
- Medina C., I y Montoya, J (2007, Abril) Perfiles de los aspirantes a ingresar en la educación superior en Venezuela. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional "Estudiantes de nuevo ingreso en la Universidad del siglo XXI". México: Universidad Autónoma de Ciudad de México
- Mendioca, G. y Veranda, L. (1999). Exclusión y marginación social: nuevas perspectivas para su estudio. Espacio. Buenos Aires. Argentina.
- Ministerio para el Poder Popular de las Comunicaciones e Información. (2010). Proyecto Nacional Simón Bolívar. Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2007 – 2013. Caracas. Venezuela.
- Ministerio para el Poder Popular de las Comunicaciones e Información. (2005). Las Misiones Bolivarianas. Caracas. Venezuela.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. (2001). Políticas y Estrategias Para el Desarrollo de la Educación Superior en Venezuela 2000-2006. Caracas. Venezuela.
- Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. (2006). Misión Sucre. Compendio Documental Básico. Caracas. Venezuela.
- Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (2008). Misión Alma Mater y Programas Nacionales de Formación. Viceministerio de Políticas Académicas. (mimeo)
- Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (2008). Programas Nacionales de Formación. Resolución 2.963 de fecha 13 de mayo de 2008,

publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.930 de fecha 14 de mayo de 2008.

Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. (2009). Misión Alma Mater. Educación Universitaria Bolivariana y Socialista Compendio. Caracas. Venezuela.

Ministerio de Planificación y Desarrollo. (2001). Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007. Caracas, Venezuela.

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. (2008). Educación para todos y todas. Educación Inclusiva. Educación Bolivariana. Caracas. Venezuela.

Misión Sucre. (2007) Informe de Gestión. Caracas-

Morales, E. (2004). La Exclusión de los pobres de la educación superior en Venezuela. Ministerio de Educación Superior. CNU-OPUSU. Caracas, Venezuela.

Morín, E. y Pena, A. (Coordinadores). (2003) Pensar la Reforma de la Universidad. Serie Valores, Cultura y Educación. Ediciones Charles Leopold Mayer. Centro Bartolomé de las Casas. Cuzco. Perú.

Mundó, M. (2009). Las Misiones Educativas: ¿Política Pública para la Inclusión o Estrategia para el Clientelismo Político? En Cuadernos del *CENDES* N° 71. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.

Navarro D., H (2003). Presentación de la Misión Sucre. En: Fundamentos Conceptuales de la Misión Sucre. Editado por Fundación Misión Sucre. Venezuela

Neyyar, D. (2000). Mundialización y estrategias de desarrollo. XUNCTAD. Mesa redonda de alto nivel sobre comercio y desarrollo: Orientaciones para el siglo XXI. Bangkok, 12 de febrero. (X)/RT-1/4.

O'Donnell, G. (2004). Acerca del Estado en América latina contemporánea: diez tesis para la discusión, en programas de las Naciones Unidas para el desarrollo. La democracia en Américas Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate. Taurus Alfaguara. Argentina.

Oficina de Planificación del Sector Universitario (2009). Nuevo sistema nacional de ingreso y prosecución en la educación superior venezolana propuestas. Cuadernos OPSU numero 10. Caracas. Venezuela.

- Oficina de Planificación del Sector Universitario (2006). Censo Misión Sucre – UBV. En Cifras 2005. Caracas. Venezuela.
- Oficina de Planificación del Sector Universitario (2002). Historia, desarrollo y perspectivas del sector universitario venezolano. La verdad sobre el descubrimiento. Cuadernos OPSU numero 5. Caracas. Venezuela.
- Porrúa P., F (1997). Teoría del Estado. Editorial Porrúa. México
- Prieto, L. (2005). De una Educación de Castas a una Educación de Masas. Instituto Internacional de la Unesco y Fondo Editorial IPASME. Caracas, Venezuela.
- Pozas, R. (2004). Globalidad. En Baca, L. y otros. (Compiladores). (2004) Léxico de las Políticas. Fce. Mexico.
- Radio Nacional de Venezuela. (2008) Antonio Castejón. Entrevista al Director de la OPSU-CNU. Disponible en <http://www.minci.gob.ve>
- Rama, C. (2004). La compleja dinámica de la iniquidad en la educación superior en América Latina y el Caribe. La Universidad se Reforma II. Caracas.
- Ramírez, E. (2010). Equidad. La educación como elemento transformador de la Sociedad. Reunión preparatoria de la Unesco en Caracas 2010. Caracas, Venezuela.
- República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Memoria y Cuenta que presenta el Ministro Héctor Navarro en el año 2000; XVI Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 2.517. Creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de de Venezuela, N° 37.737 del 22 de julio de 2003. Caracas - Venezuela
- República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 2.604. Creación de Fundación Misión Sucre, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de de Venezuela, N° 37.772 del 10 de septiembre de 2003. Caracas - Venezuela
- República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 2.601. Creación de la Comisión Participación Comunitaria para diseñar, formular y evaluar el Plan Extraordinario Gran Mariscal de Ayacucho. Misión Sucre, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de de Venezuela, N° 37.779 del 19 de septiembre de 2003. Caracas – Venezuela.
- República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular de la Educación Superior. Fundación Misión Sucre (2003). Fundamentos Conceptuales de la Misión Sucre, Caracas.

- República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular de La Educación Superior. Decreto N° 6650. Creación de la Misión Alma Mater. De fecha 24 de Marzo del 2009. Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular de la Educación Superior.(2007) Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. (SINES). Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular de la Educación Superior (2008). Resolución 3141. Gaceta Oficial No 39032 del 7 de Octubre del 2008. Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular de la Educación Superior (2008). Resolución 2693. Gaceta Oficial No 38930 del 14 de Mayo del 2008. Caracas.
- Rodríguez, E. (2006). Política social actual: una visión desde el gobierno. En Maingon, T. (Compilador). (2006). Balance y Perspectivas de la Política Social en Venezuela. CENDES. UCV. Caracas. Venezuela.
- Romero, A. (2002) Globalización y Pobreza. Universidad de Nariño. Colombia.
- Seoane, V (2006). Una Política para garantizar el acceso y la permanencia en la educación superior. En Díaz, P. (Compilador). (2006). Caminos para la Inclusión en la Educación Superior. Fundación Equitas. Chile.
- Silva, N. (2006) Organizaciones y Redes Sociales en las Políticas de Inclusión Social. En Inclusión Social y Distribución del Ingreso. (2006). Banco Central de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Venezuela.
- Silver, H. (1994). Reconceptualización de la Desventaja Social: tres paradigmas de la exclusión social. En Luengo, J. (Compilador). (2005). Paradigmas de Gobernación y de Exclusión Social en Educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea. Pomare. México
- Sobol, B. (2005). Los diversos significados de la exclusión social. Ponencia presentada en la VIII reunión de comunicaciones científicas y tecnológicas, Secretaría General de Ciencia y Técnica. Corrientes, Argentina: Universidad Nacional del Nordeste
- Sojo, C. (2000) Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social. San José. (CR) FLACSO. Banco Mundial.
- Solana, F. (Compilador). (2005). Educación y desigualdad. Siglo XXI. Argentina

- Soros, G. (1999) La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro. Plaza & Janés. España.
- Surukhan, J. (2005). Cohesión social ante el dilema de la humanidad. En Solana F. (Compilador). (2005). Educación y Desigualdad. Siglo XXI. Argentina
- Tedesco, J. (2004). Igualdad de oportunidades y Política Educativa. En cuadernos de Pesquisa. Fundación Carlos Chagas, N° 123, set./diciembre. San Pablo.
- Téllez, M y González S., H (2001) Las Políticas para la Educación Superior en Venezuela. Un espacio de diálogo entre el Estado y las Instituciones. Mimeo.
- Tohá, C. (2000). Jóvenes y exclusión social en Chile. En Gacitua, E.; Sojo, C. y Davis, S. Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. San José (CR) FLACSO. Banco Mundial. Recuperado el 3 de noviembre de 2010 de <http://www.flacso.org/biblioteca/exclusión.pdf>
- Torrabadella, L.; Tejero, E. y Lemkow, L. (2001). Mujeres y lucha cotidiana por el bienestar. Icaria. España.
- Torres, C. A. (2006). Educación y Neoliberalismo. Popular. Madrid-España.
- Torres, J. (2001) Educación en tiempos de Neoliberalismo. Morata. Madrid-España.
- Trouillot, M. R. (2000) Exclusión social en el Caribe. En Gacitua, E.; Sojo, C. y Davis, S. Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. San José (CR) FLACSO. Banco Mundial. Recuperado el 20 de octubre de 2010 de: <http://www.flacso.org/biblioteca/exclusión.pdf>
- UNESCO. (2010). Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Primera Edición. Francia.
- UNESCO (1998). La Educación Superior y la Investigación: desafíos y oportunidades. Conferencia mundial sobre la educación superior del siglo XXI. París. Del 5 al 9 de octubre.
- Universidad Nacional de Córdoba (1998). Encuentro: Universidad Globalización e Identidad Iberoamericana. Córdoba. Argentina. Recuperado el 24 de noviembre de 2010 de: <http://www.audinex.es/cexeci/cordoba.htm>.
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador. (1990). Manual de trabajos de grado de especialización y maestría y tesis doctorales. Caracas: FEDUPEL. Edición agosto de 2003
- Universidad Bolivariana de Venezuela. (2003). Documento Rector. Aprobado por el CNU el 1ro de Julio del 2003, Acta No 420.

- Vesuri, H. (2003). La ciencia y la educación superior en el proceso de internacionalización. Elementos para un Marco Conceptual para América Latina. Artículo Producido por el Comité Científico Regional por América Latina y el Caribe del Foro de la UNESCO. Paris. Paper No 3/S.
- Villarroel, C. (2006). Estado y Mercado en la Educación Superior Latinoamericana. De la Reforma de Córdoba al Consenso de Washington. Plasarte. Caracas. Venezuela.
- Vite, P., M.A. (2006) Estado, globalización y exclusión social. Revista Política y Cultura. Nº 25. Universidad Autónoma Metropolitana. DF. México. Recuperado el 16 octubre de 2010 de [http:// redalyc.uaemex.mx](http://redalyc.uaemex.mx)
- Wenstein, D. (1999). Tres perspectivas básicas de la Universidad. Universidad Nacional de Rosario. Argentina.