

Inequidad y pobreza, factores determinantes en la deserción de la educación superior

Por
Jorge Iván Gallego Mosquera¹
Verónica María Muñoz Serna²
María Isabel López García³
Daniela María Álvarez Londoño⁴
María Edigna Cano Rivera⁴
Diego Armando García Gómez⁵



Resumen

El presente trabajo, elaborado con metodologías propias de la investigación cuantitativa y cualitativa, pretendió correlacionar algunas cifras sobre deserción estudiantil⁶ arrojadas en estudios de carácter nacional por el Ministerio de Educación Nacional —MEN—; y en lo local de una investigación a seis cohortes de la Seccional Occidente de la Universidad de Antioquia, donde se evidencian niveles de deserción por debajo del promedio nacional con relación a la deserción precoz y temprana. Así mismo, se realizó una aproximación a las causales de la deserción en dicha sede universitaria, información que permite iniciar los estudios tendientes a la clasificación (según gráfica 1) y caracterización de la población estudiantil

*Años ha que trabajo en
 el área académica de la
 pedagogía social,
 a la que me acerqué por
 imperativo curricular y por
 convicciones personales,
 me indujeron a ello mis
 experiencias tercermun-
 distas donde pude palpar
 la flagrante desigualdad, la
 pobreza, la ignorancia
 y la lucha de algunos por
 una mayor equidad.*

PACIANO FERMOSE

en riesgo de abandono de la carrera y en algunos casos de su proyecto de vida. Se observó que el 30% de los estudiantes desertan durante la primera mitad del ciclo académico, mientras que solo el 0.5 % lo hace de manera tardía, es decir en la segunda mitad de su ciclo académico. La deserción acumulada alcanza valores del 30.4%, 15 puntos porcentuales más baja que el promedio nacional para instituciones de educación superior públicas. Las dificultades económicas son la causa principal de la deserción en la Seccional Occidente de la Universidad de Antioquia.

Introducción

La deserción, como fenómeno problemático, ha sido abordado desde múltiples enfoques deductivos entre los cuales sobresalen el psicológico con los aportes de la Teoría de la Acción Razonada de Fishbein y Ajzen, (Fishbein y Ajzen, 1975) (Attinasi, 1986) (Ethington, 1990), el económico (Cabrera, Nora y Castañeda, 1993) (Cabrera, Nora y Asker, 1999), el sociológico con Spady, (Spady, 1970) y el organizacional (Tinto, 1975 y 1993; Bean 1985; Bean y Vesper, 1985 y 1987)⁷: los que reconocen de manera general la influencia e interacción de variables intrauniversitarias como el rendimiento académico, los reglamentos internos, los programas de bienestar, etc., y extrauniversitarias tales como la situación socioeconómica de los estudiantes, lugar de procedencia (urbana o rural), las posturas psicoafectivas en los núcleos familiares y sociales, la formación previa y en especial los aspectos individuales de percepción de logro, perseverancia, desempeño y autoestima, entre otras.

Igualmente existen otros factores que inciden en el logro de la meta académica: los estudiantes que trabajan alcanzan una tasa de deserción 10 puntos porcentuales superior con respecto a quienes no laboran. La diferencia también es similar entre estudiantes con madres de nivel educativo que no supera la básica primaria y madres con formación universitaria. Los estudiantes que ingresan con una edad por encima del promedio acumulan tasas de deserción por cohorte 17% más altas que los estudiantes más jóvenes. De igual forma, los hombres alcanzan mayores tasas de deserción que las mujeres.

La ampliación de cobertura que ha tenido la educación superior durante los últimos años ha traído consigo un cambio estructural en la composición de la población estudiantil. Efectivamente están ingresando más estudiantes, pero a su vez, con condiciones de mayor riesgo en lo académico y económico. Al hacerse una aproximación a los resultados obtenidos por los nuevos

Igualmente existen otros factores que inciden en el logro de la meta académica: los estudiantes que trabajan alcanzan una tasa de deserción 10 puntos porcentuales superior con respecto a quienes no laboran. La diferencia también es similar entre estudiantes con madres de nivel educativo que no supera la básica primaria y madres con formación universitaria. Los estudiantes que ingresan con una edad por encima del promedio acumulan tasas de deserción por cohorte 17% más altas que los estudiantes más jóvenes. De igual forma, los hombres alcanzan mayores tasas de deserción que las mujeres.

estudiantes en los exámenes de Estado, se evidencia que mientras en 1998 el 32% presentaba un puntaje en el examen del Icfes valorado como alto, en 2008 solo el 13% tuvo una calificación similar. En contraste, la participación de puntajes bajos pasó de 25% a 46% durante el mismo periodo. Igualmente, mientras en 1998 el 23% de los estudiantes provenía de familias cuyos ingresos eran inferiores a dos salarios mínimos, en 2008 dicha participación ascendió al 50%, lo que revela un salto importante en materia social.⁸ Se solía asociar el tema de la deserción a un problema de índole netamente económico, relacionado con la imposibilidad del estudiante de garantizar su ingreso y permanencia al sistema dada las dificultades y limitaciones para cubrir sus costos de matrícula y sostenimiento. Sin embargo, la evidencia con la cual hoy se cuenta permite afirmar que las condiciones académicas precedentes a su ingreso a la educación superior también son determinantes en deserción. El 57% de los estudiantes que obtuvieron un puntaje bajo en el examen del Icfes (hoy pruebas Saber 11⁹) han desertado a décimo semestre, lo mismo ha ocurrido con el 35% de aquellos con puntajes

altos. Con la creación y consolidación del Sistema de Prevención de la Deserción en la Educación Superior —SPADIES—, el Ministerio de Educación Nacional viene implementando una medición en el país, bajo el indicador de deserción por cohorte, permitiendo hacer seguimientos a grupos de estudiantes matriculados en programas académicos, semestre a semestre. De esta manera, se ha observado que las tasas de deserción del sistema se han ubicado entre el 45% y el 50%; en otras palabras, uno de cada dos estudiantes que ingresan a la educación superior no culmina sus estudios.

Mediciones más recientes identifican una deserción para todo el sector de educación superior del 49%, tasa que incluye la deserción en el nivel técnico profesional, tecnológico y profesional universitario, destacándose una menor deserción en las instituciones públicas que en las privadas con porcentajes del 45.3 y 52.1%, respectivamente⁹. Es importante anotar que la deserción ha venido creciendo significativamente durante los últimos años en las instituciones públicas, mientras que las privadas conservan una tendencia más estable. Las universidades públicas pasaron de tasas del 36.2% en 1998 a cifras por encima del 45% en el año 2000¹⁰. Un ejemplo de ello es la deserción promedio de los programas de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Antioquia, la cual está alrededor del 50%; de acuerdo con la medición por cohortes de ingreso semestral de todos sus programas desde 1999 hasta la fecha, con base en los datos suministrados por el sistema de Matrícula y Registro Sistematizado —Mares—¹¹.

Metodología

Esta investigación se desarrolló en tres fases: la primera consistió en consultar la base de datos de los programas académicos que se ofrecen en la Seccional Occidente de la Universidad de Antioquia, con el propósito de determinar cuantitativamente los índices de deserción. En la segunda fase, se recurrió a la aplicación de encuestas a los estudiantes desertores de los diferentes programas académicos recolectando información sobre los motivos de dicha deserción. Igualmente se realizaron encuestas personalizadas a los estudiantes de la seccional con el fin de obtener una caracterización de la población estudiantil activa. En la tercera y última fase, se llevó a cabo el análisis de la información levantada en campo. Para obtener la información objeto de estudio se diseñó una encuesta con categorías referentes a los factores de deserción (precoz, temprana y tardía). La encuesta se aplicó con ayuda de un operador telefónico para diligenciar la base de datos.

...se ha observado que las tasas de deserción del sistema se han ubicado entre el 45% y el 50%; en otras palabras, uno de cada dos estudiantes que ingresan a la educación superior no culmina sus estudios.

Resultados y análisis

Caracterización de la población estudiantil

La Seccional Occidente de la Universidad de Antioquia, se encuentra ubicada en el municipio de Santa Fe de Antioquia a una distancia de la ciudad de Medellín de 88 kilómetros. Actualmente cuenta con nueve programas académicos (Derecho, Tecnología en Regencia de Farmacia, Trabajo Social, Tecnología en Administración de Servicios de Salud, Psicología, Licenciatura en Ciencias Sociales, Tecnología en Saneamiento Ambiental, Administración de Empresas, Ingeniería Agropecuaria) y trece cohortes. Alberga 316 estudiantes, provenientes de 15 de los 19 municipios que conforman la subregión, pertenecientes el 84% de ellos a los estratos socioeconómicos 1 y 2. El 92% cursaron sus estudios secundarios en instituciones educativas de carácter público, el 8% restante son bachilleres de instituciones de carácter privado. El 20% de la población estudiantil es mayor de 30 años, quienes tuvieron o tienen residencia permanente en el municipio de Medellín. Es importante anotar que el 57% de los estudiantes ingresan luego de su primer proceso de admisión y solo el 3% han tenido más de 4 intentos antes de acceder a un cupo en la Universidad de Antioquia.

En cuanto a la distribución por género, el 60% corresponde al femenino, situación que puede estar ligada a la cultura del municipio de Santa Fe de Antioquia, en la cual el hombre debe seguir los pasos de sus padres en el negocio familiar. En algunos casos obedece a que el municipio, por ser un centro turístico, permite el aumento del empleo informal y la consiguiente vinculación de los jóvenes inmediatamente después de culminar su bachillerato. El 35% de la población estudiantil de la Seccional se desempeña laboralmente como: vigilantes, tecnólogos en sistemas, peluqueros, personal de servicios generales, rectores de instituciones educativas,

repcionistas, oficiales de construcción, manicuristas, meseros, gestores de salud, gerontólogos, docentes, trabajadores independientes, contadores públicos, concejales, cogestores sociales, cajeros, bibliotecarios, bacteriólogos, auxiliares de enfermería, auxiliares administrativos, asesores comerciales, animadores juveniles. El 30% de ellos son padres o madres cabeza de familia, el 60% ya cuentan con un hijo.

Del total de la población estudiantil que labora el 53% se desempeña en organizaciones de carácter público y el 47% privado. De los primeros, el 27% tienen vinculación laboral a término indefinido y el 11% lo hace mediante contratos de prestación de servicios. Por el contrario, quienes trabajan en organizaciones de carácter privado el 29% lo hace bajo la modalidad de prestación de servicios y solo el 15% tiene un contrato a término indefinido, lo que genera para esta última parte de la población inestabilidad laboral y económica.

Un aspecto que se considera relevante para determinar está relacionado con la utilización del tiempo libre. En este sentido se encontró que el 49% de la población estudiantil invierte de 2 a 3 horas diarias a la televisión, un 37% navega en internet de 2 a 3 horas diarias, principalmente dedicadas a las redes sociales y un 39% refiere disponer de 2 a 3 horas a la lectura y/o escritura.

El 18% de la población femenina y el 33% de la masculina de los estudiantes ha considerado en alguna oportunidad la opción de abandonar sus estudios universitarios. La razón más recurrente para abandonar los estudios es la carencia de recursos económicos con un 31.9% de los casos; es decir, por las dificultades para solventar los costos de transporte, alimentación, alojamiento y materiales de estudio como libros y fotocopias, elementos necesarios para el buen desarrollo del proceso académico.

Deserción estudiantil

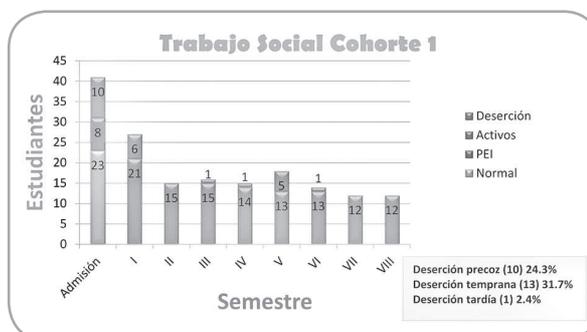
Después de analizar 6 cohortes de diversos programas académicos que se ofrecen en la Seccional Occidente de la Universidad de Antioquia se observó que el 30% de los estudiantes desertan durante la primera mitad del ciclo académico al que se encuentran matriculados con relación al 0.5 % que lo hacen de manera tardía, es decir en la segunda mitad de su ciclo académico. La deserción acumulada alcanza valores del 30.4%, deserción que resulta 15 puntos porcentuales más baja que el promedio nacional para instituciones de educación superior públicas, como lo indica la gráfica 1.

Gráfica 1. Deserción total Seccional Occidente; periodo 2005 - 2011.



Al observar el comportamiento de cada una de las cohortes escogidas para esta investigación se encontró que para el caso de la primera cohorte de Trabajo Social, las cifras de deserción precoz y temprana alcanzan el 24.3% y 31.7%, respectivamente; es decir, el número de estudiantes en la primera mitad del programa académico disminuye de 31 a 13 como se indica en la gráfica 2.

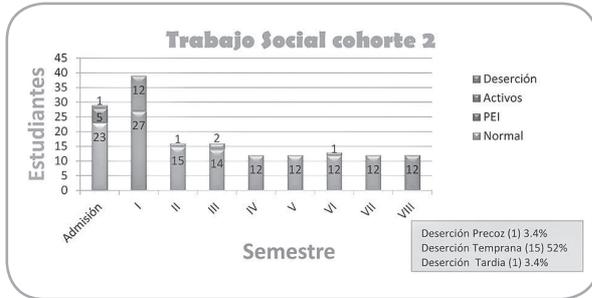
Gráfica 2. Deserción acumulada Trabajo Social cohorte 1, Seccional Occidente. Universidad de Antioquia.



Los porcentajes de deserción que aparecen en todas las figuras se toman con referencia a la admisión total referenciada en la primera barra de las gráficas.

Para el caso de la segunda cohorte de Trabajo Social, los porcentajes de deserción temprana alcanzan el 52%. Es importante anotar que en ambas cohortes la deserción tardía no supera el 3.5%, (ver gráficas 2 y 3). Para contrarrestar el bajo número de estudiantes por cohorte y optimizar recursos de funcionamiento destinados al programa académico se han implementado estrategias como cursos vacacionales para la nivelación de cohortes continuas y así unificar grupos.

Gráfica 3. Deserción acumulada de la segunda cohorte de Trabajo Social en la Seccional Occidente de la Universidad de Antioquia.

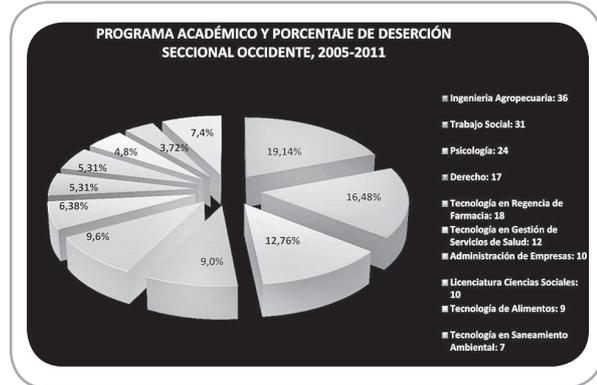


Otros programas como Psicología y Tecnología en Regencia de Farmacia presentan una deserción precoz que no supera el 5% y la temprana, en el mayor de los casos, solo alcanza el 17%. Con respecto a la deserción tardía, esta no se presenta en el programa de Psicología, y en Tecnología en Regencia de Farmacia solo alcanza un 2.5%.

El programa de Tecnología de Alimentos presenta valores similares a los programas de Psicología y Tecnología en Regencia de Farmacia en cuanto a deserción temprana y solo se incrementa el porcentaje relacionado con la deserción precoz que llega al 17%. Al igual que el programa de Psicología, la Tecnología de Alimentos y la Tecnología en Administración de Empresas no presentan deserción tardía; hecho que puede ser explicado por un mayor compromiso académico y por una buena elección de carrera basado en algunos procesos de orientación vocacional que se han realizado en la subregión, datos que concuerdan con la teoría de Tinto (1989) y Castañeda (2010) que sustenta que los dos periodos críticos en los que el riesgo de deserción es más alto están relacionados con el primer contacto del estudiante con la institución y sus primeras impresiones frente a las características de la institución. Esta etapa hace referencia al proceso de admisión y al posible desconocimiento del estudiante sobre el programa académico al cual ingresa y la institución. También hace referencia a la adaptación social y académica al tener contacto directo con el ambiente universitario durante los primeros semestres. La gráfica número cuatro muestra la deserción acumulada en la Seccional Occidente durante el periodo 2005-2011 y que corrobora lo expuesto por Tinto y Castañeda.

En cuanto a los motivos por los cuales los estudiantes abandonan sus estudios en la Seccional Occidente se ha observado que un 31.9 % de los encuestados

Gráfica 4. Deserción acumulada por programa académico, número y porcentaje en la Seccional Occidente de la Universidad de Antioquia.



afirman que su abandono es debido a recursos económicos y un 8.5% lo atribuye a cambio de domicilio. El 17.8% no manifiesta un motivo preciso en la toma de la decisión, es decir, en su determinación confluyen diversas variables de tipo individuales, socioeconómicas y académicas que impulsaron el retiro. Entre las más comunes se encuentra el poco apoyo de los padres o la ausencia de los mismos lo que ha imposibilitado su permanencia desde el punto de vista económico. Al mismo tiempo se descubrió que adolecen de una orientación vocacional que les permita hacer una elección acertada de su proyecto de vida profesional, así mismo refieren dificultades en el rendimiento académico en asignaturas específicas como Matemáticas, Química y Cálculo. Es importante anotar que el 12.2% de los encuestados refieren que el abandono del programa académico al cual fueron admitidos se debe de una u otra forma a que fue más un asunto coyuntural la elección de la carrera, que una decisión acertada tomada con base en las preferencias vocacionales y en el análisis de las aptitudes personales para el desarrollo con éxito del programa académico al cual aspiró y que posteriormente fue admitido derivándose de ello la sensación de que ese no era el programa académico que quería cursar.

Conclusiones

Los resultados de esta investigación ponen de manifiesto que se hace imperativo actuar desde lo académico para obtener menores niveles de abandono estudiantil, incluso con miras a lograr mayor equidad (principio fundamental de la Regionalización de la Universidad de Antioquia) entre aquellos grupos poblacionales que están logrando acceder a la educación superior y que

presentan mayores dificultades para garantizar su permanencia dados los deficientes niveles de capital económico, cultural y académico con el cual ingresan a la Universidad los estudiantes en las diferentes subregiones de nuestro departamento y del país en general.

Luego de diversos estudios realizados sobre el problema de la deserción en la educación superior en Colombia surgen algunas categorías generalizadoras que orientan la búsqueda de soluciones, entre ellas la implementación de estrategias como cursos nivelatorios, reformas curriculares, apoyos económicos, entre otros; pero estas no funcionan como recetas eficaces para todos los casos y para todas las instituciones, por lo que es fundamental revisar el caso de cada universidad en profundidad para lograr aclarar los determinantes específicos y por ende soluciones eficientes y eficaces para cada institución.

Lo anterior, más que dar una caracterización del estudiante desertor, revela la multiplicidad de factores que se debe tener en cuenta al momento de aproximarnos a la identificación de la población más vulnerable, a propósito de la gran estrategia Nivel Cero y de la ampliación de cobertura proyectada por la universidad de Antioquia para las seccionales del Oriente y Occidente antioqueños, para garantizar así la culminación con éxito de los admitidos bajo estas nuevas estrategias y por su puesto de los proyectos de vida de los estudiantes en las diferentes subregiones del departamento de Antioquia.

Es necesario entonces implementar políticas institucionales tendientes a fomentar programas de apoyo académico (Programa de Inducción a la Vida Universitaria —PIVU—¹², Programa Especial de Ingreso —PEI—, Programa Nivel Cero¹³, Cursos Clasificatorios: caso de la Universidad de Antioquia); facilitar la transferencia de estudiantes entre programas, mejorar los mecanismos de regulación en el ingreso de estudiantes que adelantan simultáneamente carreras en varias instituciones de educación superior, mejorar los procesos de inducción, crear programas de ayuda financiera para estratos bajos y realizar un gran esfuerzo para ofrecer una verdadera y eficiente orientación vocacional que permita la identificación de aptitudes y posibilidades de desarrollo de proyectos de vida que permitan avanzar en términos de equidad y de posibilidades de desarrollo tanto personal como regional, sin dejar de lado otro aspecto importante que tiene que ver con aliviar en lo posible la cifra de 225.000 millones de pesos que según el Ictex es el costo de la deserción en nuestro país.



Notas

- 1 Biólogo; Magister en Educación. Director Seccional Occidente, Universidad de Antioquia. Miembro del grupo CHES y coordinador del grupo GUIATE. gallego@matematicas.udea.edu.co
- 2 Tecnóloga en Sistemas y en Administración de Empresas. Estudiante de profesionalización en Administración de Empresas, Universidad de Antioquia, Seccional Occidente. udeasantafe.sistemas@gmail.com
- 3 Tecnóloga de Alimentos, Universidad de Antioquia. udeasantafe@gmail.com
- 4 Estudiante de noveno semestre de Trabajo Social Seccional Occidente. Universidad de Antioquia.
- 5 Estudiante de noveno semestre de Trabajo Social Seccional Occidente. Universidad de Antioquia.
- 6 Educador Físico. Coordinador Académico Seccional Occidente. Universidad de Antioquia.
- 6 Se entiende como deserción la situación que enfrenta un estudiante cuando aspira y no logra concluir su proyecto educativo (Tinto, 1982 y Giovagnoli, 2002).
- 7 Eric Castañeda, 2010. Del otro al que llamamos desertor, de ese otro que soy yo. Trabajo de grado para optar al título de magister en Educación. Universidad de Antioquia. 2010.
- 8 Educación Superior, boletín informativo N°. 14. Febrero de 2010. Revolución educativa, Colombia aprende.
- 9 Ministerio de Educación Nacional (2009). Deserción estudiantil en la educación superior colombiana. Revolución educativa. 156 p.
- 10 Ministerio de Educación Nacional (2009). Deserción estudiantil en la educación superior colombiana. Revolución Educativa. 156 p.
- 11 Mares. Base de datos de matrícula y registro sistematizado, Universidad de Antioquia.
- 12 Programa de Inducción a la Vida Universitaria -PIVU- estrategia tendiente a mejorar las competencias en lectoescritura y razonamiento lógico matemático de los estudiantes de secundaria y bachilleres al igual que proveer mejores técnicas de estudio y brindar una orientación vocacional básica que permita hacer una elección acertada del programa académico al que desean aspirar.
- 13 Nivel Cero: programa tendiente a mejorar las competencias de los aspirantes en los programas académicos autorizados para inicio de actividades por el Consejo Académico en las sedes y seccionales de la Universidad de Antioquia.

Bibliografía

- Castañeda, E. (2010). Del otro al que llamamos desertor, de ese otro que soy yo. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Educación. Universidad de Antioquia.
- Educación Superior, Boletín informativo N°. 14. Febrero de 2010. Revolución Educativa, Colombia Aprende.
- ICFES. Exámenes de estado para ingreso a la educación superior. Extraído de: <http://www.icfesinteractivo.gov.co/historicos/> Consulta: Enero 20 de 2011.
- Ministerio de Educación Nacional (2009). Deserción estudiantil en la educación superior colombiana, metodología de seguimiento y elementos para su prevención. Imprenta Nacional de Colombia. p.156.
- Tinto, V. (1982). Limits of theory and practice in student attrition. *Journal of Higher Education*, 53 (6), 687-700.
- Tinto, V. (1988). Stages of students departure: Reflections on the longitudinal character of student leaving. *Journal Of Higher Education*, 59, 438-455.

Las políticas públicas como un instrumento de legitimidad en el contexto colombiano

Una mirada desde la ciencia política

Por
Giovany Areiza Madrid
 Estudiante Ciencia Política.
 Universidad de Antioquia
 yovany0000@gmail.com



Introducción

La ciencia política ha consolidado históricamente los avances teóricos y metodológicos de la perspectiva conductista, desde entonces sus pretensiones de científicidad y de obtener su propia identidad la han dotado de diversas herramientas metodológicas y discursivas, que al igual como sucede con la disciplina sociológica o la económica, ha generado una gran cantidad de subdisciplinas y diversos enfoques desde los cuales abordar el problema politológico, así como la variedad y novedad de distintos objetos de estudio.

Como parte de esa multiplicidad de ámbitos y escenarios de conocimiento generados por estas subdisciplinas, comienza a partir de la década de 1950 a tomar gran relevancia en los espacios de discusión y problematiza-

“Es hora de prestar menos atención al ‘proceso’ a través del cual se tomaban las decisiones y de concentrarse en el ‘contenido’ de las decisiones, una invitación que los analistas, no politólogos, seguramente aplaudían”

Austin Ranney

ción de la ciencia política el asunto de las políticas públicas, que de la mano de Harold Lasswell, incorporaría una serie de conocimientos a la administración pública norteamericana a través de esta nueva disciplina.

Las líneas que constituyen este escrito abordan la problemática que la ciencia política plantea al proceso de la formación y ejecución de las políticas públicas, con el objetivo de hacerse a un objeto común de estudio, pero a su vez generando un contraste al hallarse ante diversas pretensiones, que van desde el aporte de herramientas teóricas y metodológicas al estudio de la política y el Estado por parte de la ciencia política, hasta el estudio de la normatividad y prescripción de cómo deberían atenderse las políticas públicas en contextos concretos. Para, entonces, elaborar una crítica frente a la discusión del papel adoptado por las políticas públicas como bases de los planes y proyectos que se formulan para dar solución a las diferentes problemáticas sociales y políticas, que desde la perspectiva de la ciencia política, se intenta plantear la necesidad de abordar la discusión en cuanto que, las políticas públicas, han adquirido más un carácter instrumental como estrategia política que, para el contexto colombiano, no han sido políticas públicas formuladas para la resolución acertada de conflictos y problemas sociales, sino que se han sustentado en un instrumento que dota a la administración pública de legitimidad y no generan un fuerte impacto en transformaciones sociales y políticas más profundas.

Para llegar a dichas aseveraciones es necesario un recorrido histórico - contextual que pueda dar cuenta del entramado conceptual que gira y ha girado en torno a las políticas públicas como subdisciplina de la ciencia política, que se ha encargado de “estudiar el conjunto de instituciones políticas que toman decisiones para resolver problemas y desajustes sociales” (Álvarez y Valencia, 2008: 96), que si bien arraiga pretensiones de científicidad y autonomía, responden también a una necesidad de aplicabilidad en la realidad. Pretensión que recoge la ciencia política para formular novedosas categorías de análisis y aumentar los ejes de problematización a raíz de estos conceptos emergentes.

Las políticas públicas y su desarrollo teórico a finales del siglo XX

Las políticas públicas en su avance teórico y metodológico han debatido múltiples objetos de estudio, producto de las definiciones que han formulado algunos autores de esta subdisciplina, de la cual emergen nuevos ejes de interés y redireccionan los lineamientos

Desde una mirada crítica, el proceso de las políticas públicas se ha traducido en prácticas excluyentes, que de alguna manera no han podido dar solución a las problemáticas existentes, esto sumado al creciente interés por institucionalizar la práctica política en espacios meramente estatales, donde las decisiones quedan expuestas en un plano de participación ciudadana mínima o nula.

teórico - metodológicos de la ciencia política. Desde esta perspectiva, “las políticas públicas son la forma como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos. En esta perspectiva, temas como el sistema y el régimen político, la coherencia ideológica y programática de los partidos políticos, la fortaleza institucional, la gobernabilidad (capacidad del ejecutivo para conducir la política), el poder legislativo (legitimidad y representatividad), el poder judicial (autonomía e independencia) y la sociedad civil (organización y acción colectiva) son temas que comparten la ciencia política y las políticas públicas. (Álvarez y Valencia, 2008: 97)

Las condiciones socio históricas que responden a este contexto de posguerra, ubican esta primera acepción en un interés por instrumentalizar las políticas públicas (el cual se ve favorecido por el desarrollo científico de la ciencia política), con una intencionalidad claramente definida por hacer frente a las problemáticas administrativas y gubernamentales de finales del siglo XX.

Siguiendo este hilo argumentativo, Roth, por su parte afirma que la política pública existe siempre y cuando las instituciones estatales “asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso dirigido a cambiar una situación considerada problemática” (Roth, 2010: 24), que si bien podría entenderse que el Estado debe asumir una gran responsabilidad frente al tema de las problemáticas públicas, puede apreciarse un primer gran problema, que podría entenderse como la formulación de políticas públicas a situaciones donde el Estado sea quién asuma cierto grado de responsabilidad, pero aquello que para un Estado no obtenga ese estatus de relevancia no será considerado un problema público, sin

importar los actores sociales y políticos que puedan intervenir. Lo que conduce la discusión a lo que Cuervo señala como un “flujo de decisiones en torno a un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado” (Cuervo, 2007: 69); de cualquier otra manera sería imposible considerar, desde esta perspectiva teórica, el concepto de política pública, ya que siguiendo a estos autores, es el espacio estatal donde descansa la posibilidad de materializar la solución a los diferentes conflictos, sean sociales, económicos, políticos.

Para la ciencia política, Lasswell aportaría una definición que nutrió el campo de conocimiento de las políticas públicas, al centrarse en un interés por configurar una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales mediante el análisis científico de las políticas públicas, tratando de articular toda una producción teórica y metodológica a las decisiones políticas de los gobiernos democráticos, con el objetivo de alcanzar altos niveles de racionalidad de las decisiones públicas y sus efectos en un contexto determinado.

Verticalización de las decisiones en la administración pública

El proceso de las políticas públicas desde este enfoque estadocéntrico deviene en procesos verticales y excluyentes, ya que por sus mismas dinámicas, las poblaciones y comunidades afectadas se reconocen como objetivos de análisis en cuyo seno recae la legitimidad del proceso de las políticas públicas, pero siguiendo la línea discursiva de finales del siglo XX, estos actores, al no ser un organismo estatal, no son tenidos en cuenta en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Desde esta problemática de la toma de decisiones administrativas desde un enfoque vertical, la ciencia política constituye una sólida base teórico - práctica que propende por la solución de problemas en aras de mejorar la decisión política, por consiguiente, “una empresa contextual y comprometida con los valores de la democracia liberal”. Lo que se pretende señalar, en palabras de Aguilar, es que la ciencia política “se centró en observar las políticas públicas por fuera del contenido, esto es, en el proceso a través del cual se opta por una u otra decisión de política. Por lo tanto, su énfasis recayó en las *politics*, entendiendo este término como la actividad política de organización y lucha por el poder que se materializa en decisiones de *policy*” (Aguilar, 1996: 28). Por el contrario, los economistas y otras disciplinas científicas —como los analistas de sistemas— se preocuparon primordialmente, no por la *politics* y el proceso político de agregación de intereses, consenso y

representación, etc., sino por mejorar el contenido técnico de la *policy*, mediante la aplicación del equipaje instrumental, sistemático y metodológico, para racionalizar el contenido de las decisiones políticas.

Desde una mirada crítica, el proceso de las políticas públicas se ha traducido en prácticas excluyentes, que de alguna manera no han podido dar solución a las problemáticas existentes, esto sumado al creciente interés por institucionalizar la práctica política en espacios meramente estatales, donde las decisiones quedan expuestas en un plano de participación ciudadana mínima o nula, con un bajo impacto por parte de las políticas formuladas, que ponen en entre dicho la legitimidad de las mismas, al ser elaboradas como un débil instrumento, poco efectivo e incluyente, incapaz de garantizar una aplicabilidad en la realidad.

Las políticas públicas en Colombia

Entrada la década de 1990 se presentaron fuertes transformaciones político económicas que le dieron un resurgimiento al estudio de las políticas públicas en América Latina. Desde entonces, para el análisis politológico el Estado asume la responsabilidad de escuchar las demandas ciudadanas, donde sean sus mismos ciudadanos quienes formulen soluciones y tengan una participación efectiva en la toma de decisiones. Por ello, la constitución de este nuevo paradigma servirá para entender la acción gubernamental como el resultado de la interacción de los distintos actores del sistema político, de la sociedad civil y de los organismos económicos internacionales.

Colombia se sitúa, por tanto, como un país en el que el desarrollo progresivo del análisis de las políticas públicas consiguió ir ubicando nuevos espacios de discusión. Salazar realiza una temprana lectura debido a la manera en que el avance de los estudios de la ciencia política se dirigen a aspectos como la definición de la agenda gubernamental, los modos de decisión, la acción de las instituciones, el papel de las élites, la cuantificación y la instauración de índices de resultados. A pesar de ser un contexto caracterizado por la corrupción, el desplazamiento y la violencia cuasi permanente, el análisis de las políticas públicas busca desde la ciencia política resolver estos problemas, pero las teorías y metodologías aplicadas no han mostrado transformaciones efectivas.

Las políticas públicas atienden hoy a nuevas dinámicas derivadas de un contexto de democracia participativa, por tanto, se reasume el rol de las responsabilidades iniciales del surgimiento de las políticas públicas y se pugna por una reinterpretación de un modelo socavado de estadocentrismo, cuya pretensión, desde

lo teórico, es abrir espacios de participación efectiva. Una lectura de los procesos democráticos de elección de gobernantes, debe hallar herramientas teórico prácticas para instaurar políticas públicas focalizadas a nivel territorial. Por tal motivo, la legitimación de las decisiones públicas impone para su consolidación que los gobernantes tengan la necesidad de proyectar una gestión eficiente que les permita acrecentar sus espectros electorales, porque es la política pública, en última instancia, ese criterio definitorio de representación y, como consecuencia, la conservación del poder.

Conclusión

El papel de las políticas públicas como subdisciplina de la ciencia política ha cobrado gran relevancia desde finales del siglo XX. El análisis de las políticas públicas ha formulado importantes elementos teóricos y metodológicos de discusión para formular los primeros lineamientos de un acercamiento entre la ciencia política y el estudio de las políticas públicas. La reconstrucción histórica permitió contextualizar los principales ejes de problematización, que, para este escrito, constituyó un elemento crítico donde se dibuja un proceso de instrumentalización de las políticas públicas.

La etapa de formulación de las políticas públicas se ha caracterizado por atravesar un enfoque de verticalización de las decisiones públicas, dado como resultado de los diferentes espacios de toma de decisión que se tornan debilitados por dinámicas excluyentes y poco participativas. Como lo explica Landau, la razón de este debilitamiento se debe a que “desde un punto de vista pragmático, el valor de aplicabilidad técnica de una política pública reside en la proyección de una realidad problemática que busca transformarse mediante un proceso de planificación para la intervención” (Valencia y Álvarez, 2008: 105), donde los actores no estatales se han visto relegados de los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Las cuestiones generadas por este proceso, persisten en un contexto donde las dinámicas propias de un proceso democrático han abierto las puertas a la reproducción de este enfoque instrumental de las políticas públicas, ya que los procesos electorales han degenerado en fuertes y negativos elementos de clientelismo y populismo, donde la representación política descansa en los intereses de quienes intentan hacerse al poder político. Desde esta perspectiva, las políticas públicas atraviesan por una etapa de deslegitimación y poca credibilidad por parte de los ciudadanos miembros de un Estado que, para el caso colombiano, ha arraigado y

reproducido prácticas excluyentes, lo que ha llevado a que el Estado se haga incapaz de responder por sí solo y con sus propias instituciones, las cuales no han tenido en cuenta las necesidades de la comunidad.

Esta reflexión puede percibirse desde la relación intrínseca y directa entre ciencia política y el estudio de las políticas públicas, ya que los elementos de análisis aportados por la subdisciplina de las políticas públicas le ha permitido a la ciencia política analizar de manera empírica la actuación del poder, el ejercicio de la autoridad y la forma como se toman las decisiones públicas, al igual que sus efectos. La reconstrucción conceptual abordada en este escrito trata de brindar aportes teóricos y prácticos en diversos ejes de problematización que, desde la ciencia política, se enfoca en producir una reorientación de las dinámicas de la gestión pública así como los criterios de legitimidad y de funcionalidad del Estado, donde las políticas públicas deben configurarse como un puente entre el Estado y la sociedad, que favorezcan a formular mejorados elementos de comunicación con la administración pública, ya que es donde recae la mayor responsabilidad por transformar las condiciones de vida de sus gobernados y superar las condiciones de marginalidad y exclusión que tradicionalmente persisten en este contexto.



Bibliografía

- AGUILAR, Luis Fernando. Estudio introductorio. En: El estudio de las políticas públicas. México, 1996. pp. 5-77
- CUERVO, Jorge Iván. “Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental”. En: Ensayos sobre políticas públicas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007 pp.67-95
- ROTH, André-Noel. “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. En: Enfoques para el análisis de políticas públicas, Bogotá, Universidad Nacional, 2010. pp. 17-55.
- SALAZAR, Carlos. “Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis”. Ciencia Política, N°. 33, Bogotá, 1995. pp. 59-80.
- VALENCIA, Germán y ÁLVAREZ, Yohan. “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación” en *Estudios Políticos* N°. 33. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 2008, julio-diciembre pp. 93-121.