

**Planificando la implementación de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca**

María Isabel Gómez Pérez

1903651-7879

Director:

Profesor Javier Medina Vásquez, Ph.D.

Santiago de Cali, Octubre de 2021

Maestría en Políticas Públicas (Cali)

Facultad de Ciencias de la Administración

Universidad del Valle

## Tabla de contenidos

Introducción .....	4
<b>1. Planteamiento del problema de investigación .....</b>	<b>8</b>
1.1 Contexto del problema de investigación .....	8
1.2 Planteamiento del problema de investigación .....	12
1.3 Pregunta-problema de investigación .....	20
<b>2. Objetivos .....</b>	<b>22</b>
2.1 Objetivo general .....	22
2.2 Objetivos específicos .....	22
<b>3. Justificación .....</b>	<b>23</b>
<b>4. Estado del arte .....</b>	<b>27</b>
4.1 Implementación del PNB en Colombia .....	33
4.2 Implementación de programas de bilingüismo a nivel Latinoamericano .....	43
<b>5. Marco de referencia .....</b>	<b>71</b>
5.1 Marco conceptual .....	71
5.1.1 Política pública .....	71
5.1.2 Conceptos complementarios .....	75
5.1.3 Política pública de bilingüismo .....	84
5.1.4 Prospectiva y escenarios .....	91
5.2 Marco legal .....	104
<b>6. Metodología .....</b>	<b>111</b>
6.1 Diseño de investigación .....	111
6.2 Metodología para el desarrollo de los escenarios .....	119
<b>7. Resultados .....</b>	<b>132</b>
7.1 Decisiones: desarrollo de la decisión principal .....	132
7.2 Factores decisorios clave del micro, meso y del macroentorno .....	133
7.3 Clasificación por orden de importancia y gobernabilidad .....	206
7.4 Hipótesis y escenarios .....	214
7.5 Implicaciones estratégicas e indicadores críticos .....	224
<b>Conclusiones: Rutas de implementación y recomendaciones .....</b>	<b>237</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>256</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>271</b>
<b>Anexo 1. Matrices de doble entrada participantes Análisis estructural mic mac .....</b>	<b>272</b>

**Anexo 2. Resultados prueba Saber 11 en inglés 2014-2 a 2020-4..... 280**

## Resumen

Esta investigación cualitativa, basada en un modelo multidimensional prospectivo, integra el análisis estructural, la planificación estratégica por escenarios y el análisis textual para establecer, en un horizonte temporal de planificación a 10 años, un conjunto de escenarios y una serie de recomendaciones para planificar la implementación de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca. Esta investigación interroga el planteamiento estratégico subyacente a la implementación de políticas públicas educativas en general (en tanto operaciones reducidas a relaciones de causa-efecto) y a la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca en particular. Como se presenta en los resultados y discusión, la planificación de la implementación es una etapa caracterizada por la imaginación y la creatividad; es el elemento previo que le ayudará al tomador de decisiones o al equipo implementador a desarrollar pensamiento sistémico-complejo, alejándose del control, del costeo, de la linealidad y la normatividad propias de la planificación (en especial, cuando se consideran relaciones enmarcadas por la coordinación intertemporal, multinivel, multiactoral o predeterminadas por la asignación de recursos). Los escenarios de implementación son mapas estratégicos prospectivos que brindan las herramientas cognitivas y administrativas para comprender, en su complejidad y magnitud, las diferentes rutas de implementación, los problemas emergentes, la interacción entre actores y sectores claves, entre otros aspectos contextuales, de suerte que esta política pública contribuya al mejoramiento de la competitividad, la productividad y al cierre de brechas cognitivas en la población educativa y económicamente activa de departamento.

*Palabras clave:* Implementación de políticas públicas, bilingüismo, prospectiva, planificación por escenarios, multimétodo

## Introducción

... la planeación lingüística es “lingüística” sólo de nombre. Un análisis de los intentos en esta área revela actitudes y motivaciones que van más allá del simple deseo de conseguir un comportamiento lingüístico. En prácticamente todos los casos la intención de cambiar dicho comportamiento esconde o está al servicio de motivaciones de tipo político, económico o pragmático. (Tovar, 1997, pág. 7)

Esta investigación, de manera amplia, responde al interés de contribuir en las políticas públicas educativas de inclusión y bilingüismo las cuales—debido a la importancia del inglés en macroprocesos político-culturales y económicos como la globalización, la internacionalización de la educación, las tecnologías de ruptura y, actualmente, de la cuarta revolución industrial y de la economía y sociedad del conocimiento—influyen directamente en aspectos de competitividad y productividad (ver CONPES 3527 de 2008) y cierre de brechas cognitivas (Programa nacional de bilingüismo; Plan Decenal de Educación 2016-2026) en la población educativa y económicamente activa de Colombia y del Valle del Cauca.

Ahora bien, a diferencia de otras propuestas que se enmarcan en el ciclo de las políticas públicas, ésta se concentra en la planificación de la implementación, es decir, en el momento previo, mas no en la implementación propiamente dicha. Para ello, se utiliza un enfoque prospectivo, más específicamente, de escenarios de futuro, para establecer recomendaciones de implementación de política pública aplicando un modelo multidimensional prospectivo que permita el reconocimiento de escenarios del proceso de planificación de la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca.

Este ejercicio analítico involucra diferentes actores (*power-*, *share-* y *stakeholders*) y sectores implicados en esta política pública, de manera que se brinden las

herramientas cognitivas y administrativas para comprender, en su complejidad y magnitud, las diferentes rutas de implementación, los problemas emergentes, la interacción entre actores y sectores claves, entre otros aspectos contextuales.

Este trabajo de grado está estructurado en cuatro secciones. La primera, el planteamiento del problema, donde se contextualiza el problema de investigación, se formulan las preguntas, los objetivos y la justificación. La segunda, donde se presenta el marco de referencia con sus componentes teórico (el Estado del arte y el Marco conceptual) y legal (marco legal). La tercera sección, la metodología, donde se explica el enfoque y diseño investigativo, así como el tipo de datos que se recogieron y los instrumentos con que se analizaron. La última sección, corresponde a los resultados y análisis, donde se desarrolla el modelo prospectivo multidimensional (Schwartz, 1995) para el desarrollo de los escenarios y las rutas de implementación de los lineamientos de la política pública objeto de estudio.

Esta investigación presenta una propuesta prospectiva basada en la articulación entre el análisis estructural (Godet, 2010), la planificación estratégica por escenarios (Medina 2020, 2010; van der Heijden, 2005; Schwartz, 1995) y el análisis textual (Schwandt, 2007), para establecer relaciones en un horizonte temporal de planificación a 10 años complejizando y, a la vez, revelando las particularidades, interdependencias, ajustes y dinámicas propias de los actores, sectores, procesos y sistemas que convergen en la puesta en marcha de esta política pública, en especial, cuando se lleva esta política más allá del sector educativo público (como lo ha establecido el Ministerio de Educación Nacional).

A diferencia de otros métodos de planificación, como la Matriz de marco lógico (Ortegón, Pacheco & Prieto, 2005; Medina & Ortegón, 2006), el Cuadro de Mando Integral (*Balanced Scorecard*) (Kaplan & Norton, 2016), el Análisis DOFA (Correa, 2006), el

Direccionamiento estratégico (Aguilera-Castro, 2010; Betancourt, 2013), la Evaluación ex ante (DNP, 2020), entre otros, los cuales se caracterizan por seguir lógicas hipotético-deductivas, causales, de encadenamientos secuenciales entre los diferentes niveles, componentes, actores y sectores del sistema de planificación, los escenarios se basan en la creatividad y anticipación. Además, a diferencia de la planificación lingüística (Johnson, 2013; Tovar, 1997) la cual, al igual que el ciclo de políticas públicas se da en tres etapas (descripción o evaluación de la situación; toma de decisiones e implementación; y evaluación) y se asume como un proceso lineal, cíclico, esta propuesta se basa en la planeación y el pensamiento estratégico (Medina & Ortégón, 2006) como punto de partida para “estimular la imaginación” y la creatividad de los tomadores de decisiones, de los implementadores y beneficiarios, antes de evaluar aspectos relacionados con rentabilidad social de la política pública o análisis costo-beneficio (es decir, antes de planificar normativamente). En otras palabras y en línea con la posición del filósofo esloveno Slavoj Žižek (2012), esta propuesta invita a “pensar antes de actuar”, más precisamente, a identificar los diferentes tipos de factores, actores y sectores que influyen tanto en la política pública como en la planeación lingüística.

Desde esta perspectiva, esta investigación interroga el planteamiento estratégico subyacente a la implementación de políticas públicas educativas en general (en tanto operaciones reducidas a relaciones de causa-efecto) y a la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca en particular. Como se desarrollará en los resultados y discusión de esta tesis, la planificación de la implementación es una etapa caracterizada por la imaginación y la creatividad de lo que podría ser; es el elemento previo que le ayudará al tomador de decisiones o al equipo implementador a desarrollar pensamiento sistémico-complejo, alejándose del control, del costeo, de la linealidad y la normatividad propias de la planificación (en especial, cuando se consideran relaciones

enmarcadas por la coordinación intertemporal, multinivel, multiactoral o predeterminadas por la asignación de recursos). Por supuesto, otros investigadores propondrán su propia “caja de herramientas” y enfoques para lograr este propósito.

Las rutas de implementación de los lineamientos son tan sólo mapas estratégicos prospectivos. En ningún caso se deben tomar como modelos prescriptivos para representar las posibilidades de implementación de la política pública de bilingüismo para el Valle del Cauca. Por tanto, es importante aclarar que este es un ejercicio teórico, propio de la autora, sin repercusiones reales para ninguna de las partes interesadas. Los análisis, desafíos o fallas identificados obedecen al tipo de diseño investigativo, enfoque conceptual adoptado y herramientas analíticas utilizadas. Otro investigador llegará a sus propias conclusiones. Se espera que los diferentes *power-*, *share-* y *stakeholders* encuentren útil este ejercicio para repensar la implementación de esta política pública y orientar la discusión al interior del equipo implementador.



## 1. Planteamiento del problema de investigación

### 1.1 Contexto del problema de investigación

El inglés se ha convertido en la *lingua franca* más importante del mundo (Wong & Dubey-Jhaveri, 2015) y, con ello, se ha aumentado la presión social y política en los gobiernos para mejorar la enseñanza del inglés (*English Language Education*, por sus siglas en inglés) a escala mundial. Por supuesto, el ascenso del inglés ya sea como segunda lengua, lengua extranjera o medio de instrucción es tanto una “empresa ideológica como pedagógica” (Cummins & Davison, 2007, p. 4).

Internacionalmente, el fortalecimiento del inglés como *lingua franca internacional* es el producto de factores de orden macropolíticos y socioeconómicos a escala mundial, como lo es la migración transnacional, la internacionalización de la educación, el capitalismo mundial, la globalización y la expansión del Internet (Graham, 2016). En este contexto globalizado, el inglés no debe comprenderse en singular sino en plural (*Englishes*); en ese sentido, se habla de variedades del inglés (inglés americano, australiano, británico, caribeño, hindú, etc.), de usos (como segunda lengua, lengua adicional, lengua extranjera, lengua internacional, medio de instrucción), de métodos que responden a las necesidades locales de los usuarios en armonía con otros elementos curriculares (como el programa de curso, los materiales, el profesor y el esquema evaluativo) (Renandya & Widodo, 2016, pp. 6-9). Así, objetivos como la proficiencia del nativo en todas las habilidades comunicativas es reemplazada por la promoción de la multiculturalidad, el multilingüismo y la conciencia intercultural (Renandya & Widodo, 2016, p. 9).

En cuanto a América Latina, autores como Cronquist y Fiszbein (2017) y organizaciones no gubernamentales como English First (EF) y organizaciones transnacionales como el British

Council (2015) han evaluado la calidad de la enseñanza y del aprendizaje del inglés en la región desde una perspectiva histórica que contempla varios aspectos del ELT (*English Language Learning*), a saber: (i) calidad de la enseñanza, (ii) nivel de dominio del inglés de los estudiantes, (iii) nivel de dominio del inglés de los profesores, (iv) marco legal para la enseñanza del inglés, entre otros. Según estos estudios, el nivel en la región es bajo. Gráficamente:

### Figura 1

*Nivel de dominio del inglés en América Latina según el EPI*

## Latin America

EF EPI average 480  
Population: 648,120,957  
GNI per capita: \$7,000.43



Fuente: Nivel de Dominio del Inglés en América Latina Según el EPI (2020).

<https://www.ef.com/wwen/epi/regions/latin-america>

En esta región, de predominio hispanohablante, el inglés se ha enseñado como lengua extranjera en la educación pública. Sin embargo, de acuerdo con Tocalli-Beller (2007) y de Mejía (2006), en el sector privado existe una tradición desde el siglo XIX de colegios bilingües, ya sea en francés, inglés o alemán. El objetivo de la mayoría de las políticas o programas nacionales para implementar el inglés son de corte instrumentalista (el inglés es visto como una oportunidad para mejorar la competitividad económica del país, ayudar al crecimiento de la

economía, para ampliar los negocios a escala global y para mejorar la comunicación internacional).

Según Cronquist y Fiszbein (2017), el nivel de dominio del inglés tanto de estudiantes como de docentes es bajo. Tan solo Chile y Costa Rica tienen docentes con nivel igual o superior al B2+ de acuerdo con el Marco Europeo Común de Referencia (CoE, 2001a). Países como Perú, tan solo cuentan con 27% de docentes de inglés calificados como tal para enseñar (p. 5). Esto genera un círculo vicioso de baja calidad en el sistema educativo y en los programas de formación de licenciados.

En cuanto a Colombia, hasta 2004 no había política lingüística. Por supuesto, desde la colonia, la enseñanza de diversas lenguas extranjeras estaba presente en el país (Usma, 2009). A partir de 1979, se hizo obligatoria la enseñanza del inglés (Ibíd.). Gracias a la Constitución Política de 1991, se oficializó el español y se reconoció las lenguas amerindias y criollas como co-oficiales en los territorios (Artículo 10). En 1992, el Ministerio de Educación Nacional inició el Proyecto COFE (*Colombian Framework of English*) en asociación con el British Council y el Centro Cultural Colombo-Americano para mejorar el nivel de inglés de los docentes de inglés. En 1994, la Ley general de educación estableció la obligatoriedad de aprender una lengua extranjera en la educación básica y media, así como las metas para la enseñanza de lenguas extranjeras (Artículo 21, literal m; Artículo 22, literal l; Artículo 23, punto 7; Artículo 31). Pero no fue sino hasta 2004 que, con el Programa Nacional de Bilingüismo (PNB), Colombia Bilingüe (MEN, 2004), se implementó una estrategia multinivel para mejorar el nivel de inglés en Colombia, de suerte que para 2019 los colombianos en edad escolar tuvieran un nivel B1 según el MCER.

Si bien el PNB se ha evaluado tres veces (2008, 2010 y 2014, Cárdenas y Miranda (2014)) y se ha pospuesto la meta a 2025, esta política ha creado las bases a nivel curricular y evaluativo para mejorar la enseñanza del inglés en Colombia que, según EF (2020) aún es muy baja. Históricamente:

**Tabla 1**

*Epi Index Histórico Colombia*

Año	Nivel	Ranking
2011	Muy bajo	41/44
2012	Muy bajo	50/54
2013	Muy bajo	46/60
2014	Bajo	42/63
2015	Muy bajo	57/70
2016	Muy bajo	42/72
2017	Bajo	51/81
2018	Bajo	60/88
2019	Bajo	68/100
2020	Muy bajo	77/100

Fuente: EPI Index Histórico Colombia. <https://www.ef.com.co/epi/regions/latin-america/colombia>

A nivel departamental (Valle del Cauca), hasta la fecha, no hay política lingüística en vigor. Si bien existe, por un lado, la Ordenanza 345 de 2012 la cual traza los lineamientos para la formulación de la política pública de bilingüismo del departamento y, por otro lado, se formularon los lineamientos de esta política pública actualizando la Ordenanza en mención, a la fecha, no hay ordenanza o acto administrativo al respecto. Cuatro municipios cuentan con política pública de bilingüismo, a saber: Calima-Darién, Sevilla, Tuluá y Yumbo.

A nivel local (Santiago de Cali), desde 2012 se está formulando y consolidando la política de bilingüismo municipal. En 2014 hubo un proyecto denominado *Go Cali: Bilingual City*, el cual dio formación en inglés a estudiantes de media, fortaleció la competencia comunicativa y actualizó en metodología a los docentes de inglés. Desde entonces, se ha conformado una Mesa de Bilingüismo con participación de: la Universidad Autónoma de Occidente, Universidad ICESI, Universidad Santiago de Cali, Universidad del Valle y dos centros binacionales, el Centro Cultural Colombo-Americano y el Centro Cultural Colombo-Alemán, la Cámara de Comercio de Cali y el Instituto Alliance. Según estudios como el realizado por el CIENFI de la Universidad ICESI (Alonso et al., 2011), el nivel de inglés de la ciudad es bajo, tan solo el 6% de la población se autoidentifica como bilingüe (p. 138).

En otras palabras, las políticas públicas de bilingüismo en cuanto objeto de estudio están vigentes en América Latina y el Caribe, Colombia y el Valle del Cauca, ya sea porque se están diseñando, implementando o (r)evaluando o porque se intersecan con aspectos estructurales de interés para los gobiernos, a saber: calidad educativa, equidad en el acceso a la oferta académica y laboral, competitividad, desarrollo económico y social, ciencia, tecnología e innovación, intercambio cultural y posicionamiento geopolítico.

## **1.2 Planteamiento del problema de investigación**

El problema que guía esta tesis se circunscribe a nivel departamental (Valle del Cauca). En este aparte, se explica cómo ha evolucionado el problema y desde qué ángulos se ha abordado su estudio en un horizonte temporal de 16 años (2004-2020). A nivel nacional, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de bilingüismo del orden departamental y municipal no ha sido homogéneo en el país (Alonso et al., 2012). Diferentes municipios ya han formulado y ejecutan políticas públicas de bilingüismo o de enseñanza-aprendizaje de lenguas

extranjerías paralela, complementariamente o en articulación con el Programa Nacional de Bilingüismo (PNB), a saber: Bogotá D.C. (Concejo de Bogotá, Acuerdo n° 253 de 2006), Medellín (Concejo de Medellín, Acuerdo 89 de 2013), Cali (Consejo Municipal de Santiago de Cali, Acuerdo n° 0359 de 2014), Sevilla (Concejo Sevilla, Acuerdo n° 006 de 2014) y Mosquera (Acuerdo Municipal No. 28 del 22 de noviembre de 2012).

Desde 2004, varios departamentos ejecutan proyectos de bilingüismo conforme a los parámetros de los proyectos estándar y del PNB: Antioquia (Alcaldía de Medellín, 2008), Caldas (MEN, 2007), César (Secretaría de Educación del César, 2007), Huila (Gobernación del Huila, 2009) y Quindío (MEN, 2004).

Colombia ha tenido diferentes momentos desde el periodo colonial en que se ha enseñado una o más lenguas extranjeras en la educación pública o privada (Usma, 2009), cambiando, mayoritariamente, entre el francés y el inglés, dependiendo de la administración y las relaciones político-económicas bilaterales. Particularmente, el Valle del Cauca tiene tradición de enseñanza del **francés** (desde 1945 a través de la Alianza francesa en Cali y del Liceo Francés Paul Valery fundado en 1956), del **alemán** (a través del Colegio alemán y después del Centro Cultural Colombo-Alemán, a partir de 1953) y del **inglés** (el Colegio Colombo Británico fue fundado en 1956) en el sector privado. Además, en el sector oficial se enseñan cuatro lenguas indígenas (Nasa Yuwe, Embera, Woonan e Inga) en sistemas de educación indígena propios a través de los IDEBIC (Instituto de Educación Básica Indígena y Comunitaria).

Esta tradición de enseñanza de lenguas y culturas extranjeras en el sector privado, coexistiendo con el español en el sector oficial y privado monolingüe, así como con las lenguas indígenas en los territorios, implica retos de coordinación y de orden sociocultural para el diseño de la política pública de bilingüismo departamental. Hasta el momento, en el territorio nacional

las políticas de bilingüismo se diseñan en articulación con el PNB, con los descriptivos de nivel de dominio del Marco Común Europeo de Referencia (CoE, 2001a; Decreto 3870 de 2006) y, por supuesto, en respuesta a los problemas, necesidades y oportunidades locales o regionales.

En efecto, al comparar las políticas públicas de bilingüismo de Bogotá, Cali y Medellín con el PNB, por ejemplo, se hace evidente el contraste de la política nacional con las de las ciudades-región, cuya orientación es, a la vez, del orden educativo, sociocultural y económico:

## Tabla 2

*Comparación de las políticas públicas de bilingüismo Bogotá, Cali y Medellín con el Programa Nacional de Inglés*

Aspectos a evaluar	Bogotá	Cali	Medellín	Colombia
Objetivo	[Art. 1°] “Bogotá bilingüe”: Ciudadanos capaces de comunicarse en el idioma inglés con estándares internacionalmente comparables. Insertar a Bogotá en la economía global y en los procesos de comunicación universal y de apertura cultural.	[Art. 1°] “Formación para un Ciudadano Global”: Ciudadanos capaces de comunicarse en una lengua extranjera dando prioridad al idioma inglés con estándares internacionalmente comparables. Insertar a Cali en la economía global y en los procesos de comunicación universal y de apertura cultural <sup>1</sup> .	[Art. 1°] “Idiomas para Medellín”, y del español como Lengua Materna y Segunda Lengua. Ciudadanas y ciudadanos sean capaces de comunicarse y tiene el objeto de contribuir con la internacionalización y competitividad de la Ciudad.	Desarrollar competencias comunicativas en lenguas extranjeras a los ciudadanos, de tal manera que se favorezcan los procesos de inserción del capital humano colombiano a la economía del conocimiento y al mercado laboral globalizado

<sup>1</sup> Nota: Los objetivos de las políticas públicas de bilingüismo de Bogotá y de Cali son idénticos. Dada la fecha de aprobación de cada acuerdo, es altamente probable que la política pública de bilingüismo de Cali se haya basado en la de Bogotá (¿transferencia?). Por supuesto, este análisis no compete a este trabajo. No obstante, es un insumo valioso.

<p>Población objetivo</p>	<p>Estudiantes educación: básica, secundaria, media, superior y vocacional (e.g., SENA)</p> <p>Adultos en edad productiva</p>	<p>Estudiantes educación: básica, secundaria, media, superior</p> <p>Adultos en edad productiva</p>	<p>Estudiantes educación: básica, secundaria, media, superior</p> <p>Adultos en edad productiva</p>	<p>Estudiantes educación: básica, secundaria, media.</p> <p>Docentes de inglés de las IEO del país</p>
<p>Líneas/ Estrategias</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianzas público-privadas</li> <li>• Comunicación y entornos bilingües en la ciudad</li> <li>• Investigaciones que fomenten y fortalezcan el bilingüismo en el distrito</li> <li>• Capacitación en inglés a docentes vinculados a la Secretaría de Educación</li> <li>• Capacitación permanente para los docentes de inglés vinculados a la Secretaría de Educación</li> <li>• Estructuración de ambientes de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianzas público-privadas</li> <li>• Comunicación y entornos bilingües en la ciudad</li> <li>• Investigaciones que fomenten y fortalezcan el bilingüismo en el municipio</li> <li>• Capacitación a directivos docentes, docentes, y funcionarios públicos en inglés y otra lenguas extranjeras</li> <li>• Capacitación permanente para los docentes de inglés de las IEO del municipio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensidad horaria mínima en la enseñanza y aprendizaje del inglés</li> <li>• Profesionalización en la enseñanza de los idiomas</li> <li>• Capacitación en inglés a docentes en formación (normalistas y universidades)</li> <li>• Jornada complementaria</li> <li>• Inmersiones locales e internacionales en inglés</li> <li>• Fortalecimiento de la plataforma educativa virtual</li> <li>• Instituciones de Educación para el</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atracción, acompañamiento y formación docentes</li> <li>• Adecuación del modelo pedagógico</li> <li>• Evaluación de docentes y estudiantes</li> <li>• Infraestructura y tecnología</li> <li>• Inglés fuera del aula</li> </ul>



	<p>aprendizaje en los colegios de propiedad del Distrito Capital.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de transformaciones curriculares que permitan posicionar la lengua extranjera en el PEI de las IEO</li> <li>• Enseñanza gratuita del inglés a personas de estratos 1 y 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructuración de ambientes de aprendizaje en las IEO del municipio</li> <li>• Promoción de transformaciones curriculares que permitan posicionar la lengua extranjera en el PEI de las IEO</li> <li>• Enseñanza gratuita del inglés a personas de estratos 1, 2 y 3</li> <li>• Apropiación de las TIC con enfoque bilingüe</li> <li>• Articulación con el SENA</li> </ul>	<p>Trabajo y el Desarrollo Humano acreditadas para enseñar inglés</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Información de Lenguas Extranjeras</li> <li>• Plan municipal de voluntariado de docentes de inglés</li> <li>• Professional Development Center para docentes de inglés</li> <li>• Evaluación puntos de ciudad bilingües</li> <li>• Sistema municipal de clubes de conversación</li> <li>• Municipal Teacher's English School</li> <li>• Evaluación</li> <li>• Alianzas público-privadas</li> </ul>	
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medios de comunicación</li> </ul>	
Sectores involucrados	<p>Público: IEO<sup>2</sup> básica y media.</p> <p>IE superior. Vocacional y del trabajo</p> <p>Privado: Colegios, sector empresarial, comercio.</p>	<p>Público: IEO media</p> <p>Privado: turismo</p>	<p>Público: IEO básica y media. Normalistas</p> <p>IE superior</p> <p>Otros ciudadanos</p>	Público: IEO secundaria y media
Lenguas	Solo inglés. Pero reconoce otras lenguas extranjeras.	Sólo inglés. Pero reconoce lenguas ancestrales.	Inglés. Español e inglés. Reconoce otras lenguas extranjeras.	Sólo inglés como lengua extranjera.

No obstante la similitud en términos de objetivos, población objetivo, líneas estratégicas y sectores involucrados, los programas de bilingüismo en las principales ciudades colombianas se han implementado diferencialmente, sobresaliendo nueve actividades:

1. Formación (resaltado en gris)
2. Diagnóstico del nivel de dominio (amarillo)
3. Currículo (verde)
4. Dotación de materiales (azul oscuro)
5. Experiencias significativas (naranja)
6. Inmersión, local, nacional o internacional (azul claro)
7. Voluntarios (blanco)

---

<sup>2</sup> IEO: Institución Educativa Oficial.

8. Focalización de Instituciones educativas oficiales (IEO) (rosado)
9. Aumento horas de instrucción (violeta)

**Tabla 3**

*Implementación programas de bilingüismo principales ciudades colombianas*

Aspectos / Ciudad	Bogotá	Cali	Cartagena	Manizales	Medellín
Formación en lengua	x	x	x	x	x
Formación en metodología / didáctica	x	x		x	x
Formación en investigación		x		x	
TIC / software		x	x	x	
Evaluación por competencias		x			
Diagnóstico nivel de dominio	x	x	x	x	x
Adecuación curricular		x			
Diseño de materiales		x			
Acompañamiento curricular		x		x	
Dotación de materiales				x	
Compartir experiencias significativas		x			
Inmersión local	x	x	x		
Inmersión internacional	x	x			
Voluntarios extranjeros			x		
Focalización de IEO	x			x	x
Aumento horas de instrucción				x	

Fuente: elaboración propia con base en Roldán Virgen (2018, pp. 32-36)

Ahora bien, la ausencia de trabajos de grado, tesis, artículos académicos y proyectos financiados por universidades o COLCIENCIAS, apunta hacia el carácter político (mas no académico) de la formulación de estas políticas (entendidas como problemas que ameritan la acción pública [Surel, 2008; Thöenig, 1997]). Desde lo legislativo, en el Valle del Cauca la Ordenanza 345 de 2012 ha buscado solucionar el bajo nivel de inglés de los estudiantes que egresan de la educación media y de la población económicamente activa del departamento. No obstante, a pesar de que en esta Ordenanza se trazan algunos lineamientos para la formulación de

la política pública de bilingüismo departamental, solo ha habido un proyecto en el cual, a través de 10 mesas de concertación (en Buenaventura, Buga, Cali, Cartago, Jamundí, Palmira, Sevilla, Tuluá, Yumbo y Zarzal) se recogió insumos de actores pertenecientes a los sectores educativo, político y productivo-empresarial para reevaluar, a luz de los cambios en materia económica, política (Acuerdo de paz), educativa (nueva propuesta curricular del MEN, internacionalización de la educación), sociocultural y tecnológica, dichos lineamientos. De este proceso de concertación se actualizaron y ajustaron los lineamientos que hoy por hoy constituyen el insumo principal para la política pública de bilingüismo departamental.

Al revisar las políticas públicas de bilingüismo municipales, no hay registro de (1) cómo se llegó a identificar dicho problema/necesidad, pues todas las políticas coinciden en su objetivo, sectores, estrategias y población objetivo<sup>3</sup> (ver tabla 1); o (2) de dónde surge la asociación bilingüismo—competitividad económica y movilidad social<sup>4</sup>; o (3) por qué se reconoce la necesidad de salvaguardar las lenguas indígenas y/o propias, pero no se establecen planes, programas o proyectos de bilingüismo entre: español—lengua indígena, o español—lengua de señas colombiana, entre otras combinaciones.

En este sentido, al partir de una ontología constructivista y de una epistemología interpretativa como marco analítico del ciclo de políticas públicas (Barreto, Cerón. & Fernández, 2010), esta investigación cualitativa busca aportar elementos para la comprensión del proceso anterior a la implementación de la política, a saber: la etapa de planificación, previa a la

---

3 Sin el ánimo de adelantar el análisis, este fenómeno se podría explicar como un asunto de transferencia de políticas públicas (Evans & Davies, 1999) o de coherencia de políticas públicas (Cejudo & Michel, 2016).

4 Esto se propone desde el Programa Nacional de Bilingüismo formulado en 2004; se repite en el documento Estándares básicos de competencia en 2006, en el Programa de fortalecimiento de lenguas extranjeras en 2008 y en el Programa Nacional de Bilingüismo en 2014. En realidad, esta asociación obedece a una marco-política, establecida en el Conpes 3527 de 2008:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3527.pdf>

implementación (Rubio Campos, 2013, p. 149), la cual, a su vez, es parte de los análisis del *implementation gap* (Grindle, 2007; Röth, 2009; Pülzl & Treib, 2007).

Estudiar la etapa de planificación anterior a la implementación implica, de una parte, ir más allá de las discusiones entre qué tipo de enfoque (si *top-down*, *bottom-up* o híbrido (Rubio Campos, 2013; Röth, 2009; Pülzl & Treib, 2007) es el más apropiado para la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca, para adentrarse en un modelo interpretativo del análisis de políticas públicas (Pülzl & Treib, 2007). Este tipo de modelos demuestran que una variedad de interpretaciones y significados atribuidos a los objetivos o metas de política “coexisten en paralelo”, a veces con significados múltiples, ambiguos y en conflicto (Pülzl & Treib, 2007, p. 99). Y, de otra parte, para brindar a los futuros implementadores (tomadores de decisiones) una caja de herramientas con elementos teóricos y prácticos de orden técnico (tanto en análisis de políticas públicas como de políticas lingüísticas educativas), cognitivo, organizacional y sociocultural para hacer más tangible esta etapa (la implementación), menos abstracta y alejada de la realidad de los beneficiarios.

Así, desde este enfoque y perspectiva, el problema que se plantea es teórico: indaga de qué manera la prospectiva (planificación estratégica por escenarios) puede aportar a la etapa de planificación de la implementación, haciendo tangible para los tomadores de decisiones la etapa de implementación de la política pública de bilingüismo departamental en toda su complejidad, tensiones y potencialidad.

### **1.3 Pregunta-problema de investigación**

A partir del panorama esbozado arriba en que se implementaría la política pública de bilingüismo, la pregunta-problema de investigación que se plantea es:

¿Qué recomendaciones de implementación de política pública podrían surgir al imaginar y explorar el proceso de planificación de la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca a partir de un análisis prospectivo?

En ese orden de ideas, las sub-preguntas de investigación propuestas buscan determinar:

- ¿Qué tipo de escenarios resultarán para la planificación de la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca a partir de la aplicación del análisis prospectivo?
- ¿Qué potenciales rutas de implementación emergerán de la aplicación del análisis prospectivo?
- ¿Qué riesgos emergerían a partir de las rutas de implementación generadas, de los problemas identificados, de los actores y sectores claves, entre otros aspectos, para las recomendaciones de implementación de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca?

## **2. Objetivos**

### **2.1 Objetivo general**

Establecer recomendaciones de implementación de política pública del proceso de planificación de la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca a partir de un análisis prospectivo.

### **2.2 Objetivos específicos**

- Proponer un conjunto de escenarios prospectivos para la planificación de la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca.
- Establecer potenciales rutas de implementación a partir de la aplicación del análisis prospectivo.
- Determinar los riesgos que tendrían las rutas de implementación generadas, los problemas identificados, los actores y sectores claves, entre otros aspectos, para las recomendaciones de implementación de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca.

### 3. Justificación

*I may not have gone where I intended to go, but I think I have ended up where I intended to be*<sup>5</sup>. (Douglas Adams, 1952–2001)

La implementación de políticas públicas en general y de políticas públicas educativas en particular es un proceso complejo, plagado de tensiones de orden sociocultural, político-institucional, educativo y curricular (García-León & García-León, 2012). La mayoría de las organizaciones (entidades territoriales) continúan estructurando sus estrategias en términos de resultados, en términos lineales de causa-efecto o en términos de satisfacción de las “necesidades psicológicas y sociales de los participantes, aparte de los resultados efectivos de las políticas” (Pressman & Wildavsky, 1984, p. 268); como si las políticas pudieran ser evaluadas de forma aislada de otras actividades públicas y pudieran demostrar su eficacia a corto plazo.

Particularmente el concepto de bilingüismo es muy complejo. De una parte, implica el contacto entre dos o más lenguas o variedades de éstas, a nivel individual o social. De otra parte, implica el contacto entre dos o más culturas. Por último, implica procesos de lectura y escritura (literacidad) en ambas lenguas. La implementación de esta política pública materializará conceptualizaciones de bilingüismo que, como lo afirman Pressman y Wildavsky (1984), no necesariamente corresponderán con las planeadas. Además, como se desarrollará en el siguiente apartado, varios autores han criticado la concepción “reducida, economicista e instrumental” (Cárdenas & Miranda, 2014; Fandiño *et al.*, 2014; Fandiño-Parra, 2014; García León & García León, 2012; Usma, 2009) de bilingüismo adoptada en el Programa Nacional de Bilingüismo, la cual busca promover el uso del inglés como lengua extranjera en la educación

---

<sup>5</sup> Puede que no haya ido a donde pretendía ir, pero creo que he terminado donde pretendía estar. Traducción propia.



básica y media pública colombiana, desconociendo “la situación de contacto de lenguas en Colombia” (García León & García León, 2012, p. 50), en particular, entre las lenguas indígenas y criollas con relación al español.

De otra parte, esta política pública educativa, como materialización o contextualización departamental de la política pública nacional de bilingüismo (i.e., el Programa Nacional de Bilingüismo), deberá responder a las diversas condiciones socioeconómicas, educativas, político-culturales y tecnológicas del territorio (Valle del Cauca), buscando articular otras macropolíticas cuyo objetivo es el cierre de brechas económicas y sociales, de equidad de género, de mejora de la educación rural, entre otras, trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Congreso de la República de Colombia, 2019), el Plan decenal de educación 2016-2026 (MEN, 2017), la Ley General de Educación (Congreso de la República de Colombia, 1994), la Política nacional de competitividad y productividad (Conpes 3527 de 2008), entre otras. En otras palabras, dicha materialización comporta un problema de coordinación y coherencia de objetivos e instrumentos de política pública (Cejudo & Michel, 2016).

En esta misma vía, la política pública de bilingüismo departamental cumple un rol de articulación entre diversos sectores, a saber: educativo, cultural, turístico, tecnológico, servicios, salud, deporte, BPO&O<sup>6</sup>, textil y productivo-empresarial (ver el Conpes 3678 de 2010).

Ante esta realidad de implementación tan compleja (tal como fue descrita en el apartado anterior), esta tesis se justifica porque brinda a los tomadores de decisiones herramientas cognitivas y administrativas para:

---

<sup>6</sup> Business Process Outsourcing & Offshoring (tercerización de procesos de negocios & outsourcing).

- Hacer tangibles (concretos) los lineamientos de esta política pública, de manera que los tomadores de decisiones comprendan los impactos y consecuencias de esta política durante el proceso de implementación y evaluación;
- Explorar las diferentes formas en que se puede implementar esta política, demostrando que no existe un solo camino de implementación, sino varios, con diferentes horizontes temporales y priorización de actores y sectores;
- Identificar los actores y sectores claves y su intervención en el tiempo;
- Proponer diferentes visiones compartidas de futuro (Medina, Becerra y Castaño, 2014), de suerte que haya una apropiación democrática de esta política pública, ofreciendo alternativas más allá del estilo *top-down* de implementación tradicional (Fandiño-Parra, 2014; Correa, Usma & Montoya, 2014; Usma, 2009) que han seguido tanto el Ministerio de Educación como las Secretarías de Educación a nivel departamental y municipal;
- Identificar las deficiencias, falencias, mecanismos y/o procesos a mejorar, diseñar o adquirir de parte de los implementadores, para materializar esta política pública;
- Movilizar la voluntad civil, institucional y política necesarias durante el proceso de implementación, voluntad necesaria para que los actores y sectores involucrados comprendan el valor agregado de esta política.
- Mejorar la coherencia entre políticas públicas, en sus espacios, objetivos, instrumentos y población objetivo (Cejudo & Michel, 2016).

En síntesis, esta tesis se justifica, desde lo teórico, porque propone diferentes hojas de ruta (escenarios) de implementación para *planificar la implementación de los lineamientos de esta política pública*, anticipando y sobrepasando el abordaje dicotómico *top-*

*down vs. bottom-up* (Püzlz & Treibe, 2007; Röth, 2009) y contribuyendo a los modelos de implementación de tercera generación. Y, desde el campo del análisis de las políticas públicas esta investigación se justifica en tanto que, al incorporar las tensiones, retos y dificultades identificados en la implementación del Programa Nacional de Bilingüismo y de esta misma política (e.g., bilingüismo) a nivel Latinoamericano, por parte de los investigadores, formadores de licenciados en lenguas de universidades—tanto públicas como privadas—, se busca mejorar los procesos institucionales de aprendizaje.

#### 4. Estado del arte

Para planificar la implementación de la política pública de bilingüismo en el Valle del Cauca, es necesario comprender, de una parte, los retos, tensiones y dificultades que ha tenido la implementación del Programa Nacional de Bilingüismo (PNB) en los últimos diez años (2010-2020) y, los retos, tensiones, dificultades y buenas prácticas a nivel Latinoamericano con relación a la implementación de la misma política pública<sup>7</sup>.

Para la elaboración de este Estado del arte, se utilizó un enfoque cualitativo inductivo (Saldaña, 2009; Patton, 2002), ya que los propósitos de esta investigación pueden cumplirse mejor mediante una investigación exploratoria y abierta. Este apartado se divide en dos grandes secciones. La primera, se centró en el análisis de la literatura existente, indagando, por un lado, por los retos, tensiones y/o dificultades que ha tenido la implementación del PNB en Colombia en los últimos diez años. Y, la segunda, se hizo la misma pesquisa a nivel internacional regional, para comprender qué problemas comunes enfrenta la región, qué prácticas funcionan y qué modelos de implementación existen en Latinoamérica que puedan informar el del Valle del Cauca.

Con base en Ayres (2008), "se llevó a cabo un proceso riguroso de inducción analítica que incluye tanto comparaciones dentro de un mismo caso como entre distintos casos" (p. 867) de la literatura revisada (ver Figura 2); se codificaron los temas emergentes que abordaban los propósitos de la investigación (ver Tabla 4). Igualmente, se identificaron las limitaciones del

---

<sup>7</sup> En un principio, se indagó en la literatura por "buenas prácticas" (*best practices*) y casos de éxito de implementación de políticas o programas de bilingüismo a nivel internacional. Sin embargo, todos los modelos de implementación se hacían desde el seno de la educación primaria y secundaria, fortaleciendo ya sea a través de más docentes o cambiando paulatinamente a inglés como medio de instrucción (Tsui & Tollefson, 2004); no a través de alguna figura equiparable (e.g., proyectos) con el caso colombiano. Por tanto, se investigó los problemas asociados a la implementación en Latinoamérica.

contexto colombiano en relación con la implementación de la política pública educativa de bilingüismo y se destacaron los retos, problemas y soluciones que se han planteado a nivel Latinoamericano con relación al mismo tema.

**Figura 2**

*Ilustración de la Revisión y Reseña de la Literatura, Investigación Cualitativa*

#	Autor(es)	Año	Título	Tema	Objetivos	Tipo de investigación	Diseño investigativo	Instrumentos de recolección de	Instrumentos de análisis	Contexto	Definición de implementación	Retos, dificultades, problemas encontrados
1	Correa, D., Uma, J., & Montoya, J. C.	2014	El Programa Nacional de Bilingüismo: Un Estudio Exploratorio en el Departamento de Antioquia, Colombia. <i>Íkala, Revista De Lenguaje y Cultura</i> , 13(1), 101-116.		el estudio buscaba conocer cómo la política y las acciones tomadas por el Gobierno durante la implementación de la política "estaban siendo leídas e interpretadas por aquellos llamados a implementarla" en la IE (Heck, 2004, p.27), es decir, los docentes, rectores y coordinadores de área. (p. 104)	investigación cualitativa, en el campo de políticas. Participantes: En total se visitaron 36 IE, y se contó con la participación de 100 docentes de inglés (DI), 37 de primaria y 83 de secundaria. Además, se contó con la participación de 58 autoridades educativas (AEI), incluyendo 31 rectores, 7 coordinadores del área de humanidades de la asignatura del inglés en sus instituciones, 15 secretarías de educación, 1 alcalde y 2 jefes de núcleo. Finalmente, se contó con 16 personas clave (PC)	Diseño: estudio de caso. Caso de escenarios múltiples (p. 105)	Encuesta; Información demográfica Entrevistas y grupos focales Análisis de documentos	El análisis de la información se realizó de forma deductiva-inductiva y por etapas (Heck, 2004). Primero se construyó el perfil demográfico de los participantes con la ayuda de Excel. Luego se analizaron todos los datos cualitativos mediante el uso de NVivo 3. Para hacerlo, se crearon unas categorías iniciales correspondiente a los aspectos sobre los cuales se quería tener las visiones de	Departamento de Antioquia, 3 subregiones, 36 IE, análisis de la implementación del PNB.	Acciones tomadas en Antioquia 1. La creación de una Gerencia de Bilingüismo para el departamento en el año 2007 (p. 106) 2. Lanzamiento de unas mesas municipales y departamentales de bilingüismo (...). En Antioquia se podían distinguir dos tipos de mesas: las municipales y las subregionales. A nivel municipal, las mesas congregaban a docentes de varias IE, los cuales se reunían en su tiempo libre y por iniciativa propia, lo que hacía difícil la continuidad. (p. 106) 3. La creación de unos programas de capacitación de docentes (...). Los programas de capacitación consistían en cursos de inglés y de metodología contratados por SEDUCA con diversas organizaciones del departamento para ser dictados a los docentes encargados de la enseñanza del inglés tanto en primaria como en secundaria. (p. 106) Simultáneamente con estas capacitaciones, SEDUCA, e como acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, ofreció varios programas de inmersión para docentes de inglés en diferentes puntos del país y del departamento. (p. 107) Las inmersiones a nivel nacional se realizaron en San Andrés, Barranquilla y Armenia (MEN, 2008 y 2009). Sin embargo, a estas inmersiones solo asistieron tres de los	
2					este artículo presenta los resultados de un estudio cuyo objetivo fue identificar v			56 IE (entre privadas y públicas), 220 docentes y 40 directivos docentes.			E publicar y privadas de	

Fuente: elaboración propia.

De esta revisión, surgieron temas que se organizaron en tablas como la siguiente:

**Tabla 4**

*Temas Emergentes de la Revisión de la Literatura Académica*

Tema	Autor(es)	Cita
	Bermúdez, Fandiño & Ramírez (2014)	Al respecto, González (2009) sostiene que varios académicos han criticado la reducción del bilingüismo a la enseñanza-aprendizaje inglés-español y la perpetuación de desigualdades sociales basadas en el prestigio lingüístico; situación que lleva a una visión distorsionada de relaciones complejas entre

<p>Crítica 1: Reduccionismo del bilingüismo a español-inglés</p>		<p>lenguas, culturas e identidades en el contexto colombiano. (p. 141)</p> <p>Por su parte, Usma (2009) afirma que, al igual que otras reformas educativas, este programa trae consigo oportunidades para algunos grupos e individuos pero genera mayoritariamente procesos de desigualdad, exclusión y estratificación social con los nuevos discursos y prácticas que se adoptan. Para él, la noción instrumentalista del bilingüismo español-inglés no sólo excluye las lenguas indígenas y las demás lenguas extranjeras, sino que impone discursos y prácticas importados al país, en detrimento del conocimiento local. (p. 141)</p>
	<p>Fandiño-Parra, Bermúdez-Jiménez, &amp; Lugo-Vásquez. (2012)</p>	<p>Desde una perspectiva multicultural, Mejía (2006) sostiene que restringir la noción de bilingüismo al bilingüismo español/inglés conlleva una visión distorsionada de las relaciones complejas entre lenguas, culturas e identidades en el contexto colombiano. Colombia, explica Mejía, necesita desarrollar una política lingüística equitativa que incluya todas las lenguas y culturas representadas en el país. (p. 368)</p>
	<p>Fandiño-Parra, (2014)</p>	<p>... estas políticas no han sido exitosas porque han desconocido la diversidad lingüística del país al limitarse a la promoción del inglés como lengua extranjera; situación que, en últimas, ha mantenido la idea de que las lenguas criollas son deficientes y no contribuyen al desarrollo del país. (p. 219)</p>

	<p>Galindo &amp; Moreno (2019)</p>	<p>según García León y García León (2014), la educación bilingüe no puede verse como la suma de dos o más códigos lingüísticos, ni debe limitarse a la convivencia de dos lenguas en la escuela. Según estos autores, la educación bilingüe, en un mundo globalizado, adquiere sentido si su objetivo es formar en la pluralidad y el consenso social. (p. 657)</p>
	<p>Galindo &amp; Moreno (2019)</p>	<p>En concreto, se concibe el bilingüismo como el desarrollo de competencias comunicativas en inglés. Siguiendo a Moreno (2009), el norte de los PEI analizados se fundamenta en políticas educativas en torno al inglés, circunscritas por discursos de inserción global, productividad y competitividad. Igualmente, los datos indican que las tres IE están acatando la política lingüística de Colombia, en materia de bilingüismo en lengua inglesa, mediante la cual el bilingüismo se reduce al dominio que tiene el individuo del inglés. (p. 670)</p>
	<p>García León &amp; García León (2012)</p>	<p>... consideramos que existe una contradicción en las políticas lingüísticas colombianas, específicamente entre el PNB y la Constitución de 1991, junto con su sucesora, la</p>

	<p>“Ley de lenguas”. Dicha contradicción se basa en la forma como se concibe el término bilingüismo en la primera ley. Primero, es necesario entender que el bilingüismo es un fenómeno social e individual (Hamers y Blanc 2000), lo que significa que, además de involucrar el uso de dos códigos por parte de un individuo, es necesario que las lenguas involucradas tengan un uso real en la sociedad, es decir, que tengan vigencia social. En el PNB, el término bilingüismo se limita al nivel de competencia que puede alcanzar un aprendiz colombiano de la lengua extranjera allí propuesta, abandonando el ámbito social. (p. 56)</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 5 muestra la cantidad y tipo de textos académicos reseñados sobre implementación de la política pública de bilingüismo en Colombia:

**Tabla 5**

*Textos Académicos Reseñados Sobre Implementación del PNB*

<b>Tipo de texto</b>	<b>Cantidad</b>
Artículos académicos	11
Capítulos de libro	1
Informes	2
Tesis de doctorado	1



Tesis de maestría	11
Total	26

Fuente: elaboración propia.

Partiendo del objetivo central de esta investigación,

Establecer recomendaciones de implementación de política pública del proceso de planificación de la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca a partir de un análisis prospectivo.

El presente Estado del arte busca, a su vez, cualificar la pregunta de investigación planteándose los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo ha sido la implementación de la política pública de bilingüismo (el PNB) en Colombia y sus regiones?
- ¿Cómo se ha implementado la política pública de bilingüismo en Latinoamérica?
- ¿Cuáles han sido los retos, tensiones y/o dificultades identificadas en la literatura académica sobre la implementación de la política pública de bilingüismo (el PNB) en Colombia y sus regiones?
- ¿Cuáles han sido los retos, tensiones, dificultades y buenas prácticas identificados en la literatura académica sobre la implementación de la política pública de bilingüismo en Latinoamérica?
- ¿Qué factores han facilitado o dificultado la implementación del PNB?
- ¿Qué factores han facilitado o dificultado la implementación de los programas de bilingüismo en Latinoamérica?

Los hallazgos se presentan temáticamente. Se destaca, sobre todo, los procesos de implementación y sus implicaciones a nivel nacional (primera parte) y a nivel regional de Latinoamérica (segunda parte). Los hallazgos constituyen una parte de los insumos para las

variables del análisis estructural (metodología para el diseño de los escenarios, según Schwartz (1995)).

#### **4.1 Implementación del PNB en Colombia**

##### **4.1.1 *Retos, tensiones y/o dificultades identificadas en la literatura académica sobre la implementación de la política pública de bilingüismo (el PNB) en Colombia***

La política pública de bilingüismo nacional (i.e., el PNB) se formuló y se comenzó a implementar sin resolver dos aspectos centrales, a saber: su conceptualización de bilingüismo y las implicaciones que esta política tendría para los grupos etnolingüísticos minoritarios (indígenas y criollos sanadresanos y palenqueros). Algunos autores como González (2015), Fandiño-Parra, Bermúdez-Jiménez, y Lugo-Vásquez (2012), observan que “el documento parece fomentar o, al menos, propiciar el desconocimiento de las características regionales, las culturas locales y los contextos de las instituciones educativas al favorecer un modelo de sociedad hegemónico que anula o menosprecia la diferencia” (Fandiño-Parra et al. 2012, pp. 367-368). En otras palabras, como lo señalan García León y García León (2012), la política nace en conflicto interno con el Artículo 10 de la Constitución Política y la Ley 1381 de 2010 (ley de lenguas), pues desconoce, de plano, el bilingüismo y el derecho a la educación bilingüe en español y la respectiva lengua indígena o criolla a las comunidades indígenas, raizales y palenqueras.

Básicamente, esta situación derivó en tres tensiones que han minado la credibilidad e idoneidad del PNB para el contexto colombiano:

##### **4.1.1.1 Reduccionismo del bilingüismo a español-inglés**

Limitar el concepto de bilingüismo exclusivamente a español-inglés conlleva una visión hegemónica que desconoce la diversidad lingüística y cultural del país, “situación que, en últimas, ha mantenido la idea de que las lenguas criollas son deficientes y no contribuyen al

desarrollo del país” (Fandiño-Parra, 2014, p. 219). Es más, como señalan Galindo y Moreno (2019), “la educación bilingüe no puede verse como la suma de dos o más códigos lingüísticos, ni debe limitarse a la convivencia de dos lenguas en la escuela” (p. 657); pues, como sostiene Mejía (2006), “restringir la noción de bilingüismo al bilingüismo español/inglés conlleva una visión distorsionada de las relaciones complejas entre lenguas, culturas e identidades en el contexto colombiano” (citado en Fandiño-Parra et al., 2012, p. 368).

En esta misma vía, Bermúdez y colegas (2014) afirman, citando a Jaime Usma (2009), que

al igual que otras reformas educativas, este programa trae consigo oportunidades para algunos grupos e individuos, pero genera mayoritariamente procesos de desigualdad, exclusión y estratificación social con los nuevos discursos y prácticas que se adoptan. Para él [es decir, Usma], la noción instrumentalista del bilingüismo español-inglés no sólo excluye las lenguas indígenas y las demás lenguas extranjeras, sino que impone discursos y prácticas importados al país, en detrimento del conocimiento local”. (Bermúdez et al., 2014, p. 141)

En ese sentido, el concepto de bilingüismo con que se formuló y se ha implementado el PNB no solo moviliza discursos instrumentales sobre el valor intrínseco del inglés para el mercado global y la competitividad nacional, sino que enmascara discursos hegemónicos que “estratifican” y amplían la brecha social, cognitiva y cultural entre el sector público y el privado, en primera instancia, y entre el sector rural y urbano, en segunda (Miranda & Valencia-Giraldo, 2019, pp. 283-284).

#### **4.1.1.2 Ampliación de brechas**

De la estratificación social que denuncia Usma (2009), se hacen evidentes otras brechas que, si bien no surgen a partir de la implementación del PNB, sí se acrecientan con él. Por un

lado, surgen dos tipos de bilingüismo, uno “visible”, elitista, que fomenta el uso de lenguas extranjeras para personas con capital cultural y económico y otro “invisible”, enmarcado en proyectos etnoeducativos, que fomenta el uso de lenguas indígenas o criollas por personas que viven en la ruralidad, la pobreza y la marginación (Miranda & Valencia, 2019, p. 283; García León & García León, 2012, p. 60).

Por otro lado, como lo demuestra Mejía (2016) en un estudio cuantitativo (método de Oaxaca-Blinder) que comparó los resultados de la sección de inglés de la prueba Saber 11 en 2008 y 2013 entre colegios públicos y privados de todo Colombia,

es recomendable que los gobernantes tengan en cuenta estos resultados y vean la importancia de diseñar nuevas estrategias: a diez años de introducir el Programa Nacional de Bilingüismo, se ve que aún existen diferencias significativas entre el sector público y el privado, que estas diferencias no se han reducido de manera significativa y que el nivel general de inglés en el país no es bueno. (Mejía, 2016, p. 234)

A nivel nacional esta ampliación de brechas también se da entre instituciones educativas oficiales debido a la política de focalización (Miranda & Valencia, 2019, pp. 285-286):

La focalización es un procedimiento de planificación de políticas ideado por el MEN para la aplicación de las políticas educativas, que reduce el número de instituciones a las que se dirigen directamente las acciones políticas, así como los costos. Consiste en un mecanismo de selección realizado a dos niveles: Las secretarías de educación y las escuelas. En primer lugar, el MEN elige el grupo de Secretarías de Educación que participarán en las acciones de implementación de la política y, posteriormente, estas Secretarías deciden qué instituciones educativas serán objeto de los programas de Colombia Bilingüe.

Esta política amplía considerablemente las brechas entre las IEO rurales y urbanas, sin contar su limitado alcance:

Lo que resultó de la aplicación de los criterios durante el período 2014-2018 fue la selección de un total de 41 Secretarías de Educación y 360 escuelas en todo el país, con un impacto en 1400 profesores y 128.000 estudiantes (MdE, 2015). Estas cifras representan alrededor del 43% de las Secretarías, el 0,8% de las escuelas, el 9% de los profesores de inglés de secundaria y el 2% de los estudiantes de educación básica (Grados 1 a 9), excluyendo a los profesores y escuelas de educación primaria (Grados 1 a 5), en las acciones de planificación de la política nacional. (Miranda & Valencia-Giraldo, 2019, p. 286)

Como lo plantean estas investigadoras, la focalización excluye a un gran porcentaje de instituciones públicas y no es el camino para lograr la equidad educativa. Usualmente, los pronunciamientos de las políticas públicas de bilingüismo destacan metas nobles como la movilidad social y la equidad (MEN, 2006), pero las acciones fomentadas por esta estrategia entran en conflicto con estas afirmaciones. Los porcentajes presentados arriba son inaceptables si la implementación de la política pretende reducir las brechas de equidad en el sistema educativo y generar cambios en la economía nacional. (Miranda & Valencia-Giraldo, 2019).

A nivel local, en diferentes estudios en el distrito de Santiago de Cali, Rosalba Cárdenas y Norbella Miranda (Cárdenas, 2006, 2009; Cárdenas & Miranda, 2014; Cárdenas, Cháves & Hernández, 2014; Miranda & Echeverry 2010, 2011), así como Jaime Usma y Doris Correa en el departamento de Antioquia (Correa, Usma & Ramírez, 2014; Usma, 2009) han demostrado cómo esta política pública ha acrecentado la brecha educativa entre el sector público y el privado, en especial con todo lo relacionado a dotación de infraestructura física (espacios idóneos),

tecnológica (equipos audiovisuales, acceso a Internet) y curricular (disponibilidad, suficiencia y pertinencia de material didáctico).

#### **4.1.1.3 Falta de condiciones en el sistema educativo público para la implementación del PNB**

Estas brechas constituyen falencias de orden estructural del sistema educativo público a nivel de básica primaria, secundaria y media.

Por ejemplo, Torres-Martínez (2009) “sostiene que la enseñanza-aprendizaje de lenguas extranjeras en Colombia está enmarcada por un conflicto entre lo legal y lo operativo” (p. 219). Para este autor, se adoptaron estándares y lineamientos internacionales sin la debida contextualización y sin la consulta previa de los docentes de inglés.

Por su parte, Cárdenas (2006) (citada en Fandiño-Parra 2014) “cuestiona la idoneidad de las condiciones del país para el bilingüismo, pues se establecen pocas horas para la enseñanza del inglés, hay escasez de materiales y profesores calificados, las clases son numerosas y, en general, existen pocas oportunidades para usar inglés en comunicación auténtica” (p. 368).

En su momento (es decir, 2004), las instituciones educativas oficiales (IEO) no estaban preparadas curricular ni pedagógicamente para asumir las metas que se propuso el PNB (que los estudiantes de grado 11° de las IEO egresaran con un nivel B1 o pre-intermedio según el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas). Si bien en los últimos años los proyectos de bilingüismo a nivel nacional contemplan como una de sus actividades centrales el “acompañamiento pedagógico para la implementación del currículo sugerido de inglés” (ver el Proyecto Tipo N° 43 para bilingüismo), es decir, la articulación armónica y consensuada del inglés a los planes de área y aula, así como en los PEI de las IEO, a la fecha, esto no se ha

logrado (Miranda & Valencia-Giraldo, 2019; Miranda & Echeverry, 2011). La consecuencia directa de esta situación es que, desde lo programático, las IE no están preparadas para asumir las metas del PNB.

De hecho, esta falta de condiciones institucionales se agrava por las “dificultades del orden legislativo” (Correa, Usma & Ramírez, 2014, p. 111). Como lo apuntan Correa y colegas (2014), así como Cárdenas y Miranda (2014, pp. 58-59), el Decreto 1278 de 2002, por medio del cual se establecen los perfiles de los docentes del sector oficial, no contempla profesionales licenciados en lenguas extranjeras, modernas o carreras afines para la básica primaria sino, a partir de la secundaria y media. Esto genera tensiones internas entre las IE y la política pública pues la segunda impone la enseñanza del inglés desde la primaria.

Como consecuencia, “Docentes de áreas diferentes a inglés o sin formación en pedagogía y/o competencia comunicativa en inglés, [están] enseñando inglés o implementando proyectos de bilingüismo (p. 212)” (ver también González, 2015, p. 38).

A continuación, se relacionan los aspectos operativos hallados en la revisión de la literatura.

#### **4.1.1.4 Aspectos de gestión escolar: gestión directiva**

En cuanto a este aspecto operativo, Miranda y Echeverry (2011), Correa y colegas (2014), Cárdenas y Miranda (2014), Fandiño-Parra y colegas (2014), Urrea (2018), Jiménez (2015) y Sánchez Jabba (2013) señalan que desde la gestión directiva, entendida como los procesos de comunicación entre los directivos docentes con el Ministerio de Educación, las Secretarías de Educación municipal o departamental, los docentes de sus IE, los estudiantes y padres de familia, la mayoría de actores involucrados desconoce o conoce, parcialmente, las metas, implicaciones y procesos del PNB.

Correa y colegas (2014) afirman que, en Antioquia, “los distintos actores manifestaron tener un conocimiento muy limitado de la política y no tener claro cuáles eran las metas del programa, el plan para lograrlas y el tipo de apoyo proveído” (p. 107). Así mismo, Miranda y Echeverry (2011) al analizar el sector privado en Cali, observan que “Los directivos docentes encuestados en la investigación manifestaron, en su mayoría, haber recibido información sobre el PNB (véase figura 1) a través de conversaciones con sus colegas, por medio de comunicación directa del MEN o de la Secretaría de Educación Municipal (SEM) y de la prensa. No obstante, sorprende que el 22,7% de los directivos desconozca la normatividad” (p. 86).

Como lo afirman varios autores (ver Urrea, 2018), el desconocimiento de la política tiene repercusiones en la planeación curricular, en la vinculación y asignación del personal docente y, al final, en la calidad y logro de las metas del PNB.

#### **4.1.1.5 Aspectos de gestión escolar: gestión académica. Perfiles docentes de inglés y desarrollo profesional docente**

Las brechas entre el sector público y privado no están dadas, exclusivamente, por la diferencia de recursos e infraestructura física y tecnológica sino, también, por las diferencias entre los perfiles de los docentes de inglés.

En el sector público, el rango de edad de los docentes de inglés es de 40 a 59 años, lo que implica que hace muchos años que egresaron de la educación superior y, por tanto, han perdido suficiencia en la lengua extranjera (Cárdenas & Miranda, 2014, p. 61) o, como enfatiza Galvis-Guerrero (2014) "ya que algunos maestros están cerca de jubilarse de los colegios donde se planea implementar ambientes bilingües (...)" (p. 213). Mientras que, en el sector privado, el rango de edad es de 24 a 36 años (Miranda & Echeverry, 2011; Cárdenas et al., 2014). Por tanto,



la brecha generacional entre los docentes de inglés del sector oficial y el privado afecta los procesos de implementación de la política pública.

De hecho, el nivel de dominio del inglés de los docentes de ambos sectores refleja la diferencia de edades. Mientras que los docentes de inglés del sector privado tienen niveles entre B1 y C1, estando la base en B2, en el sector oficial hay docentes en niveles A1, A2, B1 y B2, estando la base en B1 (ver Cárdenas & Miranda, 2014; y Cárdenas et al. 2014). Como se anotó anteriormente, el bajo nivel de inglés de los docentes tiene consecuencias directas tanto en la calidad del programa como en el logro de las metas del PNB. Esto lleva a preguntarse, ¿qué acciones se han tomado para remediar esta situación?

El PNB, entre sus principales acciones, contempla programas de capacitación para los docentes tanto de inglés como de otras áreas del sector público (en el sector privado, el desarrollo profesional docente depende de la iniciativa del docente y de las propuestas de las editoriales a quienes se les compra material didáctico (ver Miranda & Echeverry, 2011, p. 93; Cárdenas & Miranda, 2014, p. 59).

Si bien la capacitación ha sido mayor y mejor en el sector público que en el privado (Gómez-Pérez, 2017; Cárdenas & Miranda, 2014; Sánchez Jabba, 2013), Correa y colegas (2014, p. 107-113) advierten que las capacitaciones son discontinuas y desarticuladas temáticamente; no tienen en cuenta el nivel de dominio del inglés de los docentes participantes en la conformación de los grupos; y, que la mayoría de docentes beneficiarios denuncian faltas de garantías institucionales para la aplicación y multiplicación de lo aprendido.

Es más, como lo señalan Galindo y Moreno (2019) “según Freeman (1989), la formación del docente para aprender a enseñar se ubica en dos modelos: el entrenamiento y el desarrollo. Los datos de la presente investigación, en su conjunto, revelan que las actividades de

formación en las cuales participan los docentes estarían sustentadas en el modelo de entrenamiento del docente (...)” (p. 669). Para que el PNB tenga impacto real a nivel curricular, es necesario que no solo se fortalezca la lengua, sino que

la formación docente debe incluir capacitación sobre metodologías para la enseñanza de lengua extranjera, teorías y enfoques del bilingüismo, educación bilingüe, interculturalidad, y promover procesos de empoderamiento y necesidad de cambio. Además, esta formación debería incluir posibilidades para la investigación educativa en contextos específicos. (Bermúdez et al., 2014: 160)

Esta observación se relaciona con las tensiones generadas por la adopción de una definición limitada y limitante de bilingüismo a competencia comunicativa en inglés. La educación bilingüe implica un cambio en los modelos curriculares, en las prácticas culturales y pedagógicas y en las áreas pues, como lo afirman Galindo y Moreno (2019)

para generar procesos de inmersión y formación bilingüe [en las IEO], se requiere de modelos pedagógicos propios de la educación bilingüe, que no solamente fomenten el uso de la lengua objeto de estudio como instrumento de aprendizaje de otros contenidos no lingüísticos, el desarrollo de competencias cognitivas, lingüísticas, comunicativas e interculturales y el fortalecimiento de la lengua materna, sino que también respondan a las necesidades particulares de cada contexto educativo. (p. 671)

Al revisar los cambios efectuados en el currículo de las IE por la implementación del PNB se nota la falta de articulación entre el desarrollo de competencia comunicativa en lengua materna (español) y extranjera (inglés). Todos los autores advierten que no puede haber bilingüismo real y efectivo sino se fortalecen, *pari passu*, las dos lenguas. La falta de diálogo curricular es reflejo de la desconexión curricular en las IE. Al respecto, Bermúdez y colegas

(2014) explican que, en las instituciones educativas distritales “en algunos casos no se evidencian acuerdos institucionales explícitos con respecto a la metodología y el uso de materiales, ni siquiera en las dos jornadas de una misma institución, lo cual advierte sobre una falta de articulación en cuanto a la implementación de estrategias metodológicas, la formación de los docentes y los materiales utilizados” (p. 162). Esto es sintomático, a su vez, de una realidad más profunda, donde “la vinculación [en los proyectos de bilingüismo] de los colegios se hizo más por intereses estratégicos de los rectores y convicciones particulares de docentes que por procesos y prácticas institucionales derivados del diálogo y la planeación”. (Bermúdez et al., 2014, p. 150)

#### 4.1.1.6 Factores que afectan la implementación

Galvis-Guerrero (2014), Bermúdez y colegas (2014), así como Correa y colegas (2014) identifican los factores de orden de gestión escolar, psicosocial, curricular y cultural que afectan la implementación de esta política pública:

**Tabla 6**

*Factores que afectan la implementación del PNB*

<b>Factor</b>	<b>Descripción</b>
Gestión administrativa MEN / SED / SEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dificultades de orden legislativo (Correa et al., 2014, p. 111)</li> <li>- la discontinuidad en la capacitación y formación (interrupción constante) (Bermúdez et al., 2014, p. 153; Correa et al., 2014, p. 108)</li> <li>- la desarticulación del Proyecto en cuanto a sus fases de implementación (Bermúdez et al., 2014, p. 153)</li> <li>- insuficientes docentes de inglés en el sector público (Bermúdez et al., 2014, p. 160)</li> <li>- Baja cobertura (Correa et al., 2014, p. 108)</li> </ul>

Gestión administrativa IE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la falta de permanencia de los estudiantes y la rotación de los docentes en las instituciones (Bermúdez et al., 2014, p. 153)</li> <li>- la insuficiencia de recursos físicos, humanos y tecnológicos para la enseñanza de una lengua extranjera (Bermúdez et al., 2014, p. 154; Galvis-Guerrero, 2014, p. 210)</li> <li>- pocos espacios para asistir a las capacitaciones y para difundir lo aprendido (Correa et al., 2014, p. 109)</li> <li>- falta de condiciones adecuadas para practicar lo aprendido (Correa et al., 2014, p. 110)</li> <li>- escasos recursos financieros, tecnológicos y didácticos (Correa et al., 2014, p. 110)</li> </ul>
Psicosociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- falta de interés y el bajo nivel de lengua de algunos docentes (Bermúdez et al., 2014, p. 153)</li> <li>- la poca motivación laboral para los docentes (Bermúdez et al., 2014, p. 153)</li> <li>- el poco apoyo de los padres de familia en los procesos (Bermúdez et al., 2014, p. 153)</li> </ul>
Culturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemas de orden público en las regiones (Correa et al., 2014, p. 113)</li> </ul>
Curriculares	<ul style="list-style-type: none"> <li>- falta de una metodología unificada para la enseñanza del inglés en las IE (Galvis-Guerrero, 2014, p. 210)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

#### 4.2 Implementación de programas de bilingüismo a nivel Latinoamericano

Los criterios de inclusión y exclusión utilizados para seleccionar los casos a nivel internacional que pudieran informar la implementación de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca tienen en cuenta:

- El tipo de programa: inglés como lengua extranjera. No inglés como segunda lengua, CLIL (*Content Language Integrated Learning*), contenido (*content-based*) o medio de instrucción (Tsui & Tollefson, 2004).
- El sector: público, oficial o estatal. Se excluyeron experiencias del sector privado en sus diferentes componentes (colegios monolingües de élite, *charter schools*, entre otros).
- La política pública: que exista, por mandato, política pública de bilingüismo o política lingüística educativa.

En efecto, el primer criterio excluyó experiencias de países como Singapur, Corea del Sur e Indonesia en Asia; Holanda, Dinamarca y Finlandia en Europa; y Kenia y Sudáfrica en África, todos casos éxitos, porque sus sistemas escolares utilizan, en su mayoría, el inglés como medio de instrucción (Tsui & Tollefson, 2004). Por ejemplo, Singapur adoptó el inglés como el medio de instrucción en todos sus niveles educativos desde los años 60s (Bautista, Wong, & Gopinathan, 2015); mientras que Kenia y Sudáfrica, por su pasado colonial, hicieron del inglés la *lingua franca* para la educación y la política, pues el multilingüismo de sus territorios exigía una lengua común de comunicación.

Además, este criterio permitió diferenciar entre programas de inglés general vs. inglés académico, pues la política pública de bilingüismo colombiana apunta al primer tipo de uso de la lengua.

El segundo criterio excluyó experiencias de sistemas educativos privados. Sin embargo, sí se incluyeron las administraciones mixtas de este tipo de políticas públicas.

El último criterio excluyó experiencias fuera del marco normativo de las políticas públicas, donde operan prácticas *de facto* (e.g., Estados Unidos) sin el soporte *de jure*.

O como Canadá, donde se enseña inglés como segunda lengua y lengua extranjera directamente en el sistema escolar (es decir, no existe el equivalente de programas de bilingüismo, pues todo se centraliza en las instituciones educativas administradas a nivel local en cada provincia).

#### **4.2.1 *Lo que dice la investigación sobre la adquisición de segundas lenguas***

De acuerdo con la investigación de los últimos 40 años en lingüística aplicada, la evidencia no respalda contundentemente iniciar la enseñanza de una lengua, segunda o extranjera, desde la primaria (ver las discusiones sobre la hipótesis del periodo crítico). De hecho, los resultados son mixtos (Lightbown & Spada, 2020; Singleton, 2013).

Algunos autores, como Jarvis y Pavlenko (2008), Lightbown y Spada (2020) argumentan a favor de iniciar en la pubertad o desde básica secundaria porque los estudiantes tienen:

- Mayores capacidades cognitivas,
- Mayores niveles de literacidad,
- Mayor vocabulario en su lengua materna L1, y
- Mayor conocimiento gramatical de su L1.

Todo este conocimiento se utiliza estratégicamente para aprender otras lenguas (Lightbown & Spada, 2020, p. 2).

En realidad, como lo argumentan estas investigadoras canadienses, no se trata de la edad (es decir, de la exposición temprana) sino de la calidad de la enseñanza y de la intensidad horaria por año lectivo (Lightbown & Spada, 2020, p. 3).

En ese orden de ideas, tanto Lightbown y Spada (2020) como Roessingh (2004), sugieren un mínimo de 300 a 375 horas de instrucción en inglés como lengua extranjera (LE) para obtener resultados positivos.

Al comparar esta situación con el caso colombiano, se aprecia el fenómeno de *dripfeed* (dosificación por goteo) (Lightbown & Spada, 2020, p. 2), donde las horas para aprender inglés están distribuidas en pequeñas cantidades por largos periodos de tiempo (tres horas a la semana, por 40 semanas). De acuerdo con la literatura en adquisición de segundas lenguas, esta es una de las principales causas de la baja competencia comunicativa de los estudiantes (de Groot, 2013; Singleton, 2013; Brown, 2001).

#### **4.2.2 El caso de Singapur**

Si bien Singapur quedó por fuera de los criterios de inclusión, hay dos aspectos que se deberían tener en cuenta tanto para el diseño como para la implementación de políticas públicas de bilingüismo, a saber:

- Selección de los licenciados

Al igual que España y Finlandia, Singapur tiene uno de los sistemas de selección de los licenciados más exigentes del mundo. Tan sólo uno de cada ocho que se presenta es admitido para enseñar (FLACSO, 2019). Entre los criterios de selección se encuentran: los resultados en las pruebas de admisión; su altruismo y valores; y el resultado de la entrevista. Esto garantiza profesionales no sólo con la vocación sino con altas capacidades intelectuales al servicio de la educación.

- El instituto de idiomas de Singapur, ELIS (por su nombre en inglés)

Singapur cuenta con un instituto que apoya permanentemente a sus licenciados en lenguas en oficio, brindando: maestrías, especializaciones (en convenio con universidades

locales, regionales—Malasia e Indonesia, e internacionales—con Australia, Nueva Zelanda, Japón y Reino Unido (FLACSO, 2019; Bautista et al., 2015), cursos y talleres a la medida (estos últimos son propuestos por los mismos docentes beneficiarios), banco de materiales (y un área específica que apoya el diseño y adaptación de materiales) y programa de mentoría, con docentes expertos, para el acompañamiento *in situ*.

En Singapur el desarrollo profesional docente es gratuito y un derecho para los docentes. Al igual que en Finlandia, España y Argentina (FLACSO, 2019) este parte de las necesidades de los docentes; tiene un número mínimo de horas anuales; y es financiado en su totalidad por el Estado.

#### **4.2.3 Principales problemas de los programas de bilingüismo en Latinoamérica**

En Latinoamérica se han identificado tres grandes que afectan, directa o indirectamente, la implementación de políticas públicas lingüísticas educativas: Problemas sistémicos, problemas de planificación educativa y problemas socioculturales.

##### **4.2.3.1 Problemas sistémicos del sector educativo público, oficial o estatal**

De acuerdo con varios estudios realizados en América Latina y el Caribe, desde 2014 hasta 2019, por universidades (Banfi, 2017), el British Council (Banfi, 2018; Carrier, 2018; Hernández-Fernández & Rojas, 2018; Cronquist & Fiszbein, 2017) o centros de investigación independientes (FLACSO, 2019), se ha identificado que, salvo en el caso de Argentina y Uruguay, la mayoría de los sistemas educativos públicos de los países en la región:

- Tienen una *baja intensidad horaria*, de tres o menos horas de inglés por semana. En Colombia, según la Ley general de educación, el sistema público estipula tres horas de inglés por semana a partir de básica secundaria y una hora de inglés por semana en básica primaria.



- Tienen *grupos de estudiantes numerosos*, siendo el promedio en la región de 45 estudiantes por salón (FLACSO, 2019).
- Tienen *sistemas educativos de baja calidad*. Esto se corrobora, entre otros factores, en los pobres resultados en pruebas estandarizadas internacionales, como PISA.
- Se caracterizan por prácticas pedagógicas, en lo concerniente a la enseñanza del inglés, desactualizadas y descontextualizadas. (Banfi, 2017)
- No alcanzan la cobertura universal, ni de matrícula ni de clases de inglés. (Banfi, 2017; Carrier, 2018)
- Por la escasez de docentes de inglés (FLACSO, 2019; Banfi 2018, 2017; Carrier, 2018; Cronquist & Fiszbein, 2017). En Colombia, de acuerdo con el MEN, esta escasez es del 20%. (FLACSO, 2019; MEN, s.f.)
- Se caracterizan por la baja exposición extracurricular de los estudiantes a la lengua extranjera.
- Se caracterizan por la baja conectividad y acceso a las tecnologías digitales. (FLACSO, 2019; Banfi, 2017)

Y, particularmente en Colombia, debido a la estructura de la prueba de inglés del examen Saber 11, se produce un *washback effect* (Miranda & Valencia-Giraldo, 2019, p. 285; Manjarrés, 2005). Este efecto genera y alimenta un círculo vicioso de baja competencia comunicativa en inglés por la estructura del examen: al evaluar únicamente las habilidades de comprensión de lectura y gramática, los docentes de inglés se enfocan en estos componentes, en detrimento de

los otros, en particular, de la producción e interacción oral. Sin contar que este examen (el Saber 11<sup>8</sup>):

... no sólo se ha utilizado para medir los avances de la política de ELT [*English Language Teaching*], sino que también ha servido como factor determinante para la admisión de estudiantes en la educación superior, para asignar créditos y becas, para garantizar la responsabilidad de las escuelas y para ofrecer incentivos a los profesores.

#### **4.2.3.2 Problemas a nivel de planeación educativa**

- A nivel de la planificación de la educación, al considerar las políticas públicas de bilingüismo y las prácticas asociadas a su implementación, se hace evidencia que: En la mayoría de los países Latinoamericanos, el contexto de planificación e implementación de programas de bilingüismo está altamente politizado, anclado a los ciclos electorales (4 o 5 años). Como lo afirma Carrier (2018):  
... los diseñadores de políticas deben trabajar en un contexto político, donde se planea en una base anual y de acuerdo con el ciclo electoral. Para que suceda un cambio real, las políticas deben ser de largo plazo, en una escala de diez años.  
(p.34)
- Salvo en Ecuador, no existe regulación de los proveedores privados de inglés u otras lenguas (Banfi, 2018, p. 61; Carrier, 2018, p. 36). Particularmente en Colombia, tampoco hay normatividad sobre la calidad o idoneidad de los operadores de los proyectos de bilingüismo.

---

8 De hecho, como argumentan Miranda y Valencia-Giraldo (2019, p. 285): “[la prueba] Saber 11 no revela el creciente interés de los estudiantes por el aprendizaje de lenguas, la toma de conciencia y el respeto de otras culturas, o el aumento de la confianza de los estudiantes en sus propios procesos de aprendizaje, por mencionar algunas dimensiones del aprendizaje de lenguas.”.

- No hay articulación entre las universidades y las políticas públicas o programas de bilingüismo.
- No hay evaluaciones de resultados o impactos de los programas de bilingüismo. Y, si las hay, no están disponibles para el público (aun cuando todos los proyectos se financian con recursos públicos). (Cronquist & Fiszben, 2017, p. 49)
- No hay líneas de base sobre el nivel de inglés (suficiencia) tanto de docentes de inglés como de estudiantes. (Banfi, 2017, 2018; Carrier, 2018; Cronquist & Fiszben, 2017)
- No se innova en los programas y proyectos de bilingüismo. El único aliado es y serán las TIC. (Carrier, 2018, p. 37)
- Los programas de desarrollo profesional docente no se coordinan entre sí. Por ejemplo, en Colombia, el Programa Todos a Aprender (PTA) ha tenido mucho éxito en el acompañamiento pedagógico a docentes, tanto del sector urbano como rural (FLACSO, 2019, p. 63). Sin embargo, este tipo de acompañamiento no informa la política pública de bilingüismo en su componente de apoyo pedagógico a los docentes de inglés.

#### **4.2.3.3 Problemas de índole sociocultural**

La literatura ha identificado los siguientes problemas como estructurales a nivel sociocultural en Latinoamérica:

- Bajo estatus social de la profesión docente. (Banfi, 2018, p. 65; Carrier, 2018, p. 35; Sutchter et al., 2016)
- Bajos salarios. (Banfi, 2018, p. 65)

- Pluriempleo<sup>9</sup>. (Banfi, 2018, p. 60 y 61)
- Red de actores<sup>10</sup> alrededor del bilingüismo en conflicto. (Banfi, 2017, p. 2)
- Docentes de inglés con altas cargas laborales. (MEN, s.f)
- Estos problemas son el telón de fondo que, directa o indirectamente, inciden en la calidad educativa en general y de inglés/lenguas extranjeras en particular.

De otra parte, al focalizar la mirada en los programas de bilingüismo, los estudios revelan otra serie de problemas, a saber: Baja cobertura; baja *accountability*; sistemas de monitoreo y evaluación débiles o inexistentes; e inconsistencia en los programas de desarrollo profesional docente.

#### **4.2.3.4 Baja cobertura**

En América Latina la estrategia de los programas de bilingüismo ha tendido hacia la “inclusión universal” (Banfi, 2017, p. 16). Ahora bien, en palabras de Banfi (2017):

Sin embargo, las estrategias para lograrlo varían. Unos países lo hacen por año, otros por estado/ciudades, y otros por instituciones. Al final, los programas más exitosos (Uruguay y Argentina) son obligatorios y están integrados al currículo escolar. Mientras que el menos exitoso (México) es opcional. (p. 16)

En esta misma línea, Cronquist y Fiszbein (2017) explican que:

La realidad, sin embargo, es más compleja: el acceso real al aprendizaje del inglés en las escuelas dista mucho de ser universal. Hay que decir que la participación en las clases de inglés

---

9 Este fenómeno laboral se describirá más adelante.

10 Más adelante se discriminarán las instituciones y órganos que componen esta Red a nivel Latinoamericano. Por supuesto, en cada país y ciudad variará el nivel de injerencia, directa o indirecta, en decisiones de política lingüística educativa.

no se rastrea de manera sistemática en todos los países de América Latina y la información disponible es a menudo incompleta, inaccesible o anticuada. (p. 17)

Argentina es el único país en la región con el 100% de cobertura de su población en primaria y bachillerato (Banfi, 2017, p. 11). Uruguay, a través de su programa Ceibal en inglés, está logrando resultados similares, pues han conseguido suplir la falta de docentes de inglés a través de clases virtuales en espacios extracurriculares.

#### **4.2.3.5 Baja *accountability***

Todas las investigaciones consultadas, indican que faltan datos longitudinales fiables y consistentes (Banfi, 2018, p. 65) en:

- El nivel de dominio del inglés de:
  - Los docentes de inglés, tanto de primaria como de bachillerato, en el sector público y en el privado;
  - Los formadores de licenciados en las universidades
  - Los docentes de inglés en las universidades (cursos de inglés general, inglés académico o con propósitos específicos)
  - Los docentes en los institutos privados de idiomas. (Banfi, 2017, p. 15; Cronquist & Fiszbein, 2017, p. 35)
- Los resultados de los proyectos de bilingüismo implementados. (Banfi, 2018, p. 65)
- Los diseños, implementaciones y resultados de programas de desarrollo profesional docente en cuanto a: costo, modalidades, resultados de aprendizaje e impactos sociales). (Cronquist & Fiszbein, 2017, p. 6)

- El rendimiento académico de los estudiantes. Por ejemplo, en Canadá, los estudiantes presentan pruebas relacionadas con su dominio del inglés en 3°, 6°, 9° y 11°. (Roessingh, 2004, p. 631)

En efecto, como lo explica Roldán Virgen (2018):

Mucho tendrían que decir los docentes que han participado en los proyectos cascada del MEN o que han sido beneficiados con las inmersiones dentro o fuera del país.

Muy poco impulso, motivación e interés para mostrar los aciertos y desaciertos de tales programas desde el mismo ministerio y de las secretarías. (p. 88)

#### **4.2.3.6 Sistemas de monitoreo y evaluación**

Al revisar la literatura, sobresale la ausencia de sistemas de monitoreo y evaluación permanentes, sistemáticos y de largo alcance en los programas de bilingüismo de la región. Por ejemplo:

- No se relacionan las pruebas a nivel nacional (en el caso de Colombia, el componente de inglés de la prueba Saber 11) con las pruebas internas de las instituciones educativas oficiales (IEO) ni de aula. (Roessingh, 2004, p. 631)
- No se tiene en cuenta el *washback effect* (Carrier, 2018, p. 33; Miranda & Valencia-Giraldo, 2019), el cual afecta el desempeño de los docentes y el resultado de los exámenes de estado de salida.
- No hay “estudios de línea de base detallados y exhaustivos” (Carrier, 2018, p. 37) que den cuenta real del estado de la enseñanza del inglés en términos de competencia comunicativa de los estudiantes y desempeño pedagógico de los docentes de inglés.

Además, no se publican los resultados de las pruebas de suficiencia en inglés a docentes. Tampoco se publican o no están actualizados, los resultados de los proyectos de bilingüismo implementados.

#### **4.2.3.7 Programas de desarrollo profesional docente**

Las capacitaciones en la región se han caracterizado por un “enfoque teórico y bajo la modalidad de evento puntual” (FLACSO, 2019, p. 67). En general, no conforman un “conjunto sistemático y coherente” (Banfi, 2018, p. 61) de prácticas sustentables a nivel pedagógico. Se tiende a igualar alto nivel de suficiencia en la lengua (i.e., alta competencia lingüística) con altas competencias pedagógicas.

Particularmente en Colombia, a través del Proyecto Tipo N° 43 se ha tratado de suplir esta falencia al brindar capacitación en: fortalecimiento de lengua, actualización metodológica y actualización en evaluación. Sin embargo, la mayoría sino todos los programas se concentran en fortalecimiento de lengua (en especial cuando el operador no es una universidad, pues conseguir capacitadores en los otros dos componentes es muy difícil, todos estos expertos están vinculados a las universidades), limitando la actualización metodológica a aprendizaje basado en tareas (ver el Currículo sugerido del MEN, 2016) y la evaluación a lo teórico.

Siguiendo con el caso colombiano, no hay articulación entre la propuesta de desarrollo profesional docente de (i) la política pública de bilingüismo (i.e., del Plan Nacional del Inglés), (ii) la política de formación docente (MEN, 2013) y (iii) la política de formación territorial docente (MEN, 2011). Tampoco se aprovecha la evidencia de otros programas como el PTA para informar y mejorar las demás iniciativas.

Por último, el estudio del British Council (2018) encontró que no hay información relacionada con:

- El tiempo dedicado por los docentes en las capacitaciones: ¿es tiempo de vacaciones, contrajornada laboral o tiempo de clase?
- Las implicaciones de desplazamientos cuando las capacitaciones no se hacen en el sitio laboral o en la misma ciudad.
- Los recursos económicos adicionales invertidos por los docentes que no cubre el proyecto.

#### **4.2.3.8 Docentes de inglés**

Las investigaciones que informan este aparte convergen en los siguientes problemas asociados a los docentes de inglés de la región:

- Bajo o insuficiente nivel de inglés: B2<, cuando debería ser igual o superior a este (según las políticas públicas de Colombia, Chile y Perú, debería ser entre B2 y C2 según la clasificación del MCER). (Carrier, 2018; Cronquist & Fiszbein, 2017)
- Bajas habilidades de interacción y producción oral. (Cronquist & Fiszbein, 2017, p. 40)
- Baja calidad pedagógica. (Cronquist & Fiszben, 2017, p. 5)
- Escasez de docentes de inglés en el sector público, oficial o estatal. En Colombia es del 20% (MEN, 2014), mientras que en Perú, México y Bolivia puede llegar a más del 50%. (Cronquist & Fiszben, 2017, p. 44)
- *Washback effect*. Como lo explica Carrier (2018):

Muchos ministerios de educación son reacios a modificar los exámenes de salida que los alumnos deben presentar al final de la enseñanza secundaria, pero a menudo estos exámenes



evalúan sobre todo la competencia de lectura y escritura, y no la competencia oral. La falta de evaluación de la competencia oral conduce a un efecto de "washback" en el que los profesores restan importancia a la interacción oral, ya que no forma parte de la evaluación final, por lo que los alumnos alcanzan niveles inferiores de competencia oral. (Cheng, 2008; Khaniya, 1990).

(p.34)

De hecho, varios de estos problemas están relacionados con la falta de evaluación sistemática y periódica del nivel de inglés y de la competencia pedagógica de los docentes.

Otro problema está asociado al fenómeno del "pluriempleo" (Banfi, 2018), donde los docentes de lenguas (inglés) están empleados en una o varias de las siguientes situaciones, simultáneamente:

- Modalidades: educación bilingüe (colegios de élite); inglés general; ESP (*English for Specific Purposes*); EAP (*English for Academic Purposes*); preparación de exámenes internacionales (e.g, TOEFL iBT, IELTS, Cambridge CAE, etc.)
- Niveles: preescolar, básica primaria, básica secundaria, media; universidad
- Tipo: formal, informal (clases particulares, *coaching*)
- Público: niños (temprana edad); adolescentes; adultos
- Institución: colegios (públicos y privados); universidades; institutos de idiomas; asociaciones sin ánimo de lucro
- Roles: dirección o coordinación de programas, escuelas o departamentos; docencia universitaria (inglés general, académico, ESP, EAP); formación de licenciados en lenguas o traductores; diseño de materiales para editoriales; examinadores en pruebas internacionales; entre otros roles. (Banfi, 2018, p. 61)

Mientras los docentes se estabilizan financieramente, pueden ocupar uno o más roles, en varias instituciones al mismo tiempo, creando tensiones en la implementación y desarrollo de la política pública.

Por último, la revisión de la literatura identificó una tendencia cada vez mayor por perfiles diferenciados y especializados de los docentes de lenguas. Ya no es suficiente con tener habilidades lingüísticas (Banfi, 2018, p. 62; Banfi, 2017, p. 2). Los empleadores, sean instituciones educativas o corporaciones, en los diferentes niveles o tipos, buscan que los docentes de inglés posean habilidades:

- Psicosociales
- Psicoafectivas
- Investigativas (en especial, en investigación—acción)
- En competencia tecnológica

Y, conocimiento disciplinar, como CLIL (*Content Language Integrated Instruction*) y CBI (*Content-based Instruction*), para enseñar las diferentes áreas (matemáticas, artes, música, etc.) en inglés. (Banfi, 2018, p. 62)

#### **4.2.3.9 Redes de actores**

En línea con la situación de pluriempleo de los docentes de inglés, emergen una serie de actores e instituciones que tienen injerencia, directa o indirecta, a través de las redes que conforman en la toma de decisiones y la implementación de la política lingüística educativa. Cristina Banfi (2018, p. 61) identifica la siguiente red de actores en América Latina:

- Instituciones:
  - Ministerios de educación
  - Secretarías de educación

- Instituciones educativas, públicas y privadas
- Universidades (formadoras de licenciados)
- Cámaras de comercio
- Casas editoriales
- Centros binacionales o culturales
- Comités de evaluación
- El British Council
- La Embajada de Estados Unidos y/o el Departamento de Estado de los Estados Unidos
- ETS (*Education Testing Service*)
- Empresas proveedoras de software de aprendizaje (e.g., Rosetta Stone)
- Roles:
  - Diseñadores de política pública
  - Implementadores de política pública
  - Beneficiarios de política pública

#### **4.2.4 Soluciones y buenas prácticas**

De los casos exitosos de Argentina, Chile y Uruguay (ver el EPI index histórico de estos países en este enlace: <https://www.ef.com/wwen/epi/>), se desprenden las siguientes prácticas que han abordado varios o todos los problemas identificados en las secciones inmediatamente anteriores:

##### **4.2.4.1 Soluciones rápidas**

Los dos grandes problemas que tiene la región son (i) la escasez de docentes de inglés y (ii) su bajo nivel de suficiencia.

Para atacar la primera falencia, varios autores proponen:

- Institucionalizar programas de certificación rápida, por ejemplo, el CELTA de Cambridge, para profesionalizar los hablantes competentes, nativos o no, e incorporarlos al sistema formal. (Banfi, 2017; Carrier, 2018; Cronquist & Fiszbein, 2017)
- Traer hablantes nativos voluntarios, como Chile y Colombia, por periodos cortos de tiempo (e.g., por un año calendario o lectivo). (Cronquist & Fiszben, 2017, p. 7)
- Vincular a los docentes con la competencia, pero sin la formación, al sector público, a través de iniciativas como la primera mencionada arriba o de amnistías. (Banfi, 2018)
- Utilizar las TIC, como en Uruguay a través de clases virtuales, para suplir la demanda de docentes. (Banfi, 2017, p. 7)

Mientras que, para atacar el bajo nivel de inglés, proponen:

- Realizar cursos de perfeccionamiento lingüístico constantes, tanto presenciales como virtuales (e.g., Chile).
- Brindar acceso libre y gratuito a contenidos curados de autoaprendizaje (e.g., Argentina, Colombia y Chile). (Carrier, 2018, p. 42)
- Aplicar exámenes de dominio del inglés para establecer líneas de base reales. Utilizar exámenes internacionales reconocidos para comparación a nivel internacional. (Carrier, 2018, p. 38)

- Realizar programas de inmersión locales, nacionales o internacionales, como Chile, Colombia y Panamá, para motivar y mejorar la competencia comunicativa de los docentes. (Cronquist & Fiszben, 2017, p. 51-52)

#### **4.2.4.2 Soluciones intermedias**

Las soluciones de carácter intermedio buscan fortalecer la calidad del sistema educativo y mejorar la implementación de la política pública lingüística educativa.

Básicamente, además de institucionalizar o dar continuidad a las propuestas anteriores, investigadores como Cronquist y Fiszben (2017) proponen que “En particular, una cuestión crítica es el grado en que el programa [de bilingüismo] está integrado en las estructuras institucionales del sistema escolar.” (p. 51). En otras palabras, se deben integrar los programas y proyectos de bilingüismo con las estructuras curriculares de las instituciones educativas beneficiarias de los proyectos. Argentina es quizás el único país de la región que ha logrado articular armónicamente:

- Cobertura (incluyendo plazas docentes)
- Calidad (a través de los “Certificados en Lenguas Extranjeras, el cual funciona desde 1999” (Banfi, 2017, p. 12) para certificar la calidad)
- Oferta (en el sistema educativo público se dicta: inglés, francés, portugués, alemán e italiano. Esta política está en vigor desde los años 60s a través de las Escuelas Normales y fue institucionalizada a partir de 1996 con su reforma educativa). (Banfi, 2017, p. 11)
- Articulación entre lo curricular y lo extracurricular (a través de los Centros Educativos Complementarios de Idiomas Extranjeros y el Sarmiento BA, el cual

es un programa virtual gratuito de aprendizaje de lenguas para estudiantes y capacitación docente para los profesores). (Banfi, 2017, p. 11)

#### 4.2.4.3 Soluciones integrales o de largo plazo

Por último, los investigadores sugieren las siguientes soluciones de largo aliento con base en la experiencia exitosa de Argentina, Chile y Uruguay:

Desde lo administrativo:

- Administración de los programas de bilingüismo: si bien Argentina tiene un modelo centralizado desde su Ministerio de Educación, tanto Chile como Uruguay coadministran sus programas con el British Council (Chile y Uruguay) o con el Departamento de Estado de Estados Unidos (Chile). (Banfi, 2017, p. 7).

Es decir, se debe explorar las alianzas más allá de la tercerización que se da en términos contractuales de ejecutor/operador, como sucede en Colombia.

- Diseño participativo de los programas de bilingüismo: al involucrar a los docentes de inglés, formadores de licenciados y estudiantes en el diseño de la política pública, los programas y proyectos. Por ejemplo, en Brasil, existe una “concepción horizontal [de la labor docente], reuniendo escuela, universidad y sociedad civil en la construcción teórica y empírica de los cursos de idiomas” (FLACSO, 2018c, p. 31). (FLACSO, 2019, p. 75).
- Convergencia de la red de actores: uno de los retos es enfrentar las tensiones que se generan en las redes de actores y partes con intereses e interesadas en esta política pública. Como lo identificó Banfi, el pluriempleo ocasiona que la misma persona ocupe diferentes cargos en instituciones cuyos intereses pueden ser opuestos.

- Estrategias para suplir la escasez de docentes de inglés: en especial en la zona rural. Los programas de certificación rápida o los centros de profesionalización podrían configurarse en estrategias integrales más allá de resolver la inmediatez.

Desde lo educativo:

- Desarrollo profesional docente para los profesores de inglés: las buenas prácticas indican que es necesario fortalecer la formación docente con programas de especialización y maestría. En especial para formar a los docentes en investigación, evaluación y pedagogía.

Además, como sucede en otros países del mundo (e.g., Argentina, Finlandia y Singapur), se sugiere establecer instituciones exclusivamente para centralizar esta labor, donde los docentes puedan autogestionar y programar su desarrollo profesional; donde éste sea asumido como un derecho y no una obligación (como en Colombia, México y Perú).

- Aumento del número de horas de instrucción directa: por ejemplo, Uruguay, logró duplicar el número semanal de instrucción de tres a más de seis horas por semana a través de clases virtuales con docentes calificados y de una plataforma virtual autogestionada de aprendizaje (Learn English Pathways). (Banfi, 2017, p. 8)
- Incorporación de las TIC: en la misma línea anterior, adaptar experiencias como la de Uruguay con sus clases virtuales y su programa *One-Laptop-Per-Child* (Banfi, 2017, p. 9); o Chile, con sus programas de desarrollo profesional docente y certificaciones internacionales virtuales; o Argentina con su programa Sarmiento BA, podría articular innovación pedagógica en las aulas de inglés.
- Mejorar la calidad de los docentes de inglés: en los estudiantes de pregrado, a través de la exigencia de un nivel de dominio alto al egresar de sus programas

(e.g., C1, como en Colombia) y al vincularlos a través de la figura de prácticas docentes a las instituciones educativas, para que se vayan familiarizando con sus realidades. Y a los docentes en ejercicio, a través de incentivos y de certificaciones internacionales, como en Chile.

- Aumentar la exposición extracurricular: a través de Centros de aprendizaje, como Argentina; de clases virtuales, como en Uruguay; de un banco de materiales curado de acceso gratuito, como en Antioquia, Colombia; o de una estrategia de medios digitales. (Carrier, 2018)
- Fomentar las redes de maestros e instituciones: por ejemplo, a través de la conformación de redes de docentes de inglés en articulación con las universidades y los centros binacionales, para coordinar esfuerzos en su capacitación y calidad.
- Sistema de monitoreo y evaluación: es necesario incorporar prácticas evaluativas sistemáticas y continuas para informar y robustecer la toma de decisiones con evidencia empírica. Este sistema debe contemplar aspectos cuantitativos (e.g., nivel de dominio del inglés) y cualitativos (e.g., calidad de la experiencia pedagógica en las aulas).

#### **4.2.5 Modelos de implementación de la política pública de bilingüismo**

Al comparar los modelos exitosos, más o menos éxitos y no exitosos de implementación en Latinoamérica a partir del último EPI index (EF, 2020) (ver la Figura 3), así como de este índice histórico, se obtiene que:

### **Figura 3**

EPI Index Latinoamérica 2020.





Fuente: <https://www.ef.com.co/epi/>

- Argentina (modelo exitoso)

Se caracteriza por un modelo centralizado en su Ministerio de Educación. A partir de allí, se establecen una serie de instituciones para asegurar la calidad de la enseñanza (e.g., el Centro de desarrollo profesional docente continuo y constante, CePA ((Banfi, 2017, p. 12) o para aumentar la exposición extracurricular de los estudiantes (e.g., a través del Centros Educativos Complementarios de Idiomas Extranjeros y el Sarmiento BA, que incorpora la virtualidad y las TIC). Argentina combina la presencialidad y la virtualidad; fomenta el plurilingüismo; y propende por la cobertura universal.

Al analizar su modelo de implementación, sigue un modelo sintético (Paudel, 2009; Hill & Hupe, 2002) o híbrido (Burke, Morris & McGarril, 2012), donde desde arriba se establecen los criterios mínimos de calidad y se brinda el apoyo financiero y, desde abajo, los docentes son quienes proponen, ejecutan y monitorean (en conjunto con el Ministerio) sus programas.

- Chile (modelo con resultados mixtos)

Se caracteriza por un modelo híbrido, tendiente hacia la descentralización. El programa de bilingüismo es coadministrado por el British Council. Al igual que Colombia, desde el Ministerio de Educación se han establecido los estándares de calidad, tanto para docentes como para estudiantes; se ha creado un currículo unificado para el país; se han diseñado materiales; y se ha establecido un sistema de evaluación periódico y permanente para los docentes. Sin

embargo, a diferencia de Colombia y, más en línea con Argentina, los docentes y las instituciones educativas pueden proponer programas ajustados para su contexto o territorio, los cuales son financiados por el Ministerio y asesorados por el British Council. Chile promueve el uso de las TIC para las capacitaciones (cursos de fortalecimiento de lengua) y para las certificaciones (certificaciones internacionales). Es decir, sigue un modelo sintético de implementación de la política pública (Paudel, 2009)

- Uruguay (modelo con resultados mixtos)

Se caracteriza por un modelo de coadministración con el British Council. Sin embargo, a diferencia de Chile que sólo opera con el British Council, el Ministerio de Educación de Uruguay articula al Ministerio de Comunicaciones con su programa *One-Laptop-Per-Child*, para conjugar docencia, aprendizaje y virtualidad. Uruguay ha logrado suplir la demanda de docentes calificados de inglés vinculando extranjeros a través de clases virtuales. Con esta misma estrategia han incrementado hasta en un 50% el número de horas por semana. También, con el apoyo del British Council, diseñaron un currículo ajustado para Uruguay. Esta política se implementa de manera *top-down* y no involucra a los docentes de inglés.

- Colombia (modelo no exitoso)

Se caracteriza por un modelo de implementación *top-down* y descentralizado en sus entidades certificadas territoriales (ETC, 94 Secretarías de Educación). No obstante, por el modelo de financiación de los proyectos de bilingüismo (a través del Sistema General de Regalías—SGR), los docentes o las instituciones educativas podría proponer proyectos (a través del formato estándar de proyectos). No obstante, no se han realizado proyectos en esta modalidad.

Al igual que Chile, Colombia, a través del Ministerio de Educación, definió los estándares de calidad, los exámenes, el currículo y los materiales didácticos de apoyo para el sistema educativo público. Sin embargo, a diferencia de Chile o de los otros países de la región, ha tercerizado la implementación a través de la figura de Proyectos de bilingüismo, ya sea en su versión estándar o Proyecto Tipo N° 43 (DNP, 2021), donde la ETC funge de ejecutor (responsable del componente financiero y de la supervisión de los contratos) mientras que cualquier institución educativa (privada o pública; de educación, como universidades o centros binacionales; o sin ánimo de lucro) hace de operador.

Los docentes no tienen injerencia en los cursos que se les brinda como parte del componente de capacitación y desarrollo profesional docente. Como se afirmó arriba, estos cursos no están articulados con las políticas de formación docente ni territorial de formación docente a nivel nacional y departamental; a nivel local, no necesariamente se articulan con los planes de desarrollo municipales, con los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), ni con los Planes de Mejoramiento Institucional (PMI) de sus instituciones educativas. Su participación es voluntaria, pues la mayoría de los cursos se realizan en contrajornada laboral.

- México (modelo no exitoso)

Se caracteriza por la descentralización. Es un programa que se ha desarrollado heterogéneamente en los diferentes Estados en cuanto a cobertura, diseño curricular, enfoques pedagógicos, materiales de enseñanza y número de horas de clase. Ha habido malestar por parte de los docentes en cuanto a sus condiciones laborales, su limitada formación y, en general, por la inestabilidad del programa. (Banfi, 2017, p. 10). De hecho, el nuevo programa (PRONI), implementado a partir de 2015, espera resolver esta cuestión proporcionando apoyo a las

autoridades educativas locales a través de materiales educativos y procesos de implementación (The British Council, 2015).

Al igual que Colombia, en México la participación por parte de los docentes de inglés en la capacitación es opcional. Tampoco hay articulación entre este programa y el currículo de las instituciones educativas. Y la implementación se hace a través de la tercerización, como en Colombia.

### **Conclusiones del Estado del Arte**

Los retos, tensiones y factores que afectan la implementación del PNB, por un lado, y la exploración a nivel latinoamericano de la implementación de políticas lingüísticas similares (bilingüismo en inglés), revelan aspectos clave para tener en cuenta para la planificación de la implementación de la política pública de bilingüismo en el Valle del Cauca.

Primero, el modelo de implementación. De una parte, los autores reseñados en el campo de las políticas lingüísticas a nivel local y nacional señalan que la implementación del PNB se ha realizado sin diálogo con las regiones ni con los actores del sector educativo (docentes de inglés y estudiantes). El modelo utilizado ha profundizado las diferencias de poder entre el centro (Bogotá, el MEN) y las periferias, así como las brechas cognitivas y educativas entre la zona urbana y la rural en las regiones. De otra parte, la reseña a nivel internacional demuestra que los casos exitosos en Argentina, Uruguay y Chile tienen modelos híbridos o dialógicos de implementación. Por ejemplo, Argentina propone un sistema *bottom-up*, donde se da plena autonomía a los docentes de inglés y a las instituciones educativas, y apoyándolos económicamente y con infraestructura tecnológica (e.g., Sarmiento BA). En Uruguay, esta política fue diseñada e implementada en coadministración con el British Council específicamente para el contexto educativo uruguayo. Chile tiene un modelo sintético, donde las iniciativas de

docentes e instituciones educativas convergen con la política pública en espacios de diálogo “en el medio”, donde se negocia la necesidad de los beneficiarios con los recursos y líneas de acción del Ministerio de Educación chileno.

Segundo, la participación de los diferentes actores y sectores debe hacerse sobre la base de la igualdad y de la equidad. Así, teniendo en cuenta las diferentes políticas públicas, actores, instituciones y sectores involucrados, se deben configurar espacios de participación creativos, donde se integren y articulen actores y sectores vertical y horizontalmente, para generar sinergias y valor simbólico y económico para el territorio. Las políticas públicas exitosas en Latinoamérica han integrado otras iniciativas, como el Ceibal en Uruguay, que se implementó desde el principio en asocio con las TIC (*One-laptop-per-child*). La política pública de bilingüismo es parte fundamental de otras macropolíticas, como la de productividad y competitividad (Conpes 3527 de 2008) y la de transformación productiva (Conpes 3678 de 2010) para el caso colombiano. Restringir la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca únicamente al sector educativo, sería perder este potencial de impacto socioeconómico, tecnológico y educativo.

Tercero, la conceptualización de bilingüismo y de educación para el bilingüismo debe ser plural y fomentar la interculturalidad crítica (Walsh, 2009; Fandiño-Parra, 2014; Usma, 2009) para responder a la diversidad étnico-racial y etnolingüística del departamento. El tipo de bilingüismo que se movilice en el Valle debe cerrar la brecha entre el bilingüismo de “élite” y “etnoeducativo” (García León & García León, 2012; de Mejía, 2006) que estratifica la población del territorio. Además, el bilingüismo que se promueva deber ir más allá de lo funcional para crear oportunidades reales en lo laboral, académico y lo cultural, de suerte que se puedan crear alianzas y colaboraciones con otros sectores (e.g., los de clase mundial).

Cuarto, el modelo de implementación debe contribuir a la imaginación y exploración de un modelo educativo para la enseñanza de lenguas propio, que responda a las vocaciones y necesidades territoriales, por un lado, y que articule y negocie las metas nacionales y departamentales, por otro, con todos los actores educativos: estudiantes, padres y madres de familia, docentes y directivos docentes. Curricularmente, las diferentes áreas se deben ajustar para incorporar el uso del inglés. Esto implicará reimaginar el componente evaluativo, las articulaciones verticales y horizontales entre las disciplinas; repensar los perfiles docentes; y, por tanto, hacer propuestas para ajustar la legislación legal vigente.

Quinto, América Latina y el Caribe tienen problemas comunes alrededor de esta política pública, a saber: escasez de docentes de inglés; pocas horas de instrucción por semana; grupos numerosos; sistemas de monitoreo y evaluación inexistentes; desarticulación con políticas de TIC y la investigación de las universidades; baja *accountability*, donde la inexistencia o falta de acceso a las líneas de base y de resultados es la norma; baja cobertura, en particular en primaria y la zona rural; y el cortoplacismo en algunas de las iniciativas<sup>11</sup>. Esta identificación debería ser el punto de partida para deslocalizar los diálogos y crear sinergias a nivel continental. Esto implicaría, en el largo plazo, idear un modelo de implementación lo suficientemente flexible que responda, simultáneamente, a los desafíos globales, con soluciones a los problemas locales (Medina, 2020).

Sexto, las tensiones y oportunidades aquí expuestas, tanto a nivel nacional como internacional, demuestran que, hasta el momento, no se ha pensado la implementación de

---

<sup>11</sup> Como lo afirma Roldán Virgen (2018), “[las] políticas que deberían estar por encima de uno u otro gobierno de turno, si es que en realidad es una política de estado y si se quieren ver los resultados que el mercado y la competitividad que el país reclama. Son intenciones que muestran el enfoque incrementalista de la política lingüística de nuestro país. Es decir, muchos pequeños programas durante un lapso de tiempo prolongado pero que carecen de una proyección clara hacia el futuro y cuyos objetivos se diluyen en el tiempo por intereses del gobernante o de los cabildantes. (p. 89)

políticas públicas educativas más allá de los modelos tradicionales (*top-down* o *bottom-up*); tampoco se ha pensado en otros beneficiarios diferentes a las IEO (educación pública). Subsanan, remediar, revertir, valorar y repensar la educación para el bilingüismo implica un cambio social enorme porque lengua y cultura van de la mano. El reto será demostrar que sí se puede imaginar un proceso prospectivo que vuelva lo abstracto tangible, que ayude a prever o “ver mejor” la situación actual y futura, para “moldear el futuro colectivamente” (Medina et al. 2014).

Por último, las deficiencias de orden estructural, de carácter histórico y político-cultural que se identificaron en la Tabla 6 deben ser los puntos de partida para imaginar cómo podría ser el proceso de planificación de la implementación. Más que barreras, son retos por superar para armonizar lo instrumental con lo social, lo político con lo curricular. Estos factores señalan los desafíos de tipo legal, administrativo, curricular y cultural (incluido lo psicosocial) que moldean el proceso de implementación; en otras palabras, estos factores son las brechas por cerrar.

Por supuesto, varios de los problemas, retos, tensiones y oportunidades aquí reseñados se retomarán como variables para el análisis estructural.

## **5. Marco de referencia**

Este aparte lo constituye: el marco conceptual, el cual se subdivide, a su vez, en dos componentes. El primero, articula críticamente los diferentes conceptos que integran el enfoque, la definición y los aspectos claves de política pública, implementación y política lingüística educativa (incluyendo la definición de bilingüismo). El segundo, explica el enfoque prospectivo, las funciones básicas de la planificación y los escenarios. De otra parte, este aparte contempla el marco legal, que presenta toda la normatividad vigente relacionada con la política pública de bilingüismo (Programa Nacional de Bilingüismo, MEN 2014).

### **5.1 Marco conceptual**

A continuación, se desarrolla la primera sección del marco conceptual. Aquí se relacionan los diferentes conceptos que constituyen, desde el enfoque de análisis de políticas públicas, el componente de política pública del modelo prospectivo para planificar la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca.

#### **5.1.1 Política pública**

El enfoque de análisis de políticas públicas que fundamenta este marco conceptual es el interpretativo/constructivista (Röth, 2018; Fischer, 2007), en especial, lo que se ha denominado enfoques discursivos. Además, se complementa este enfoque de la disciplina de las políticas públicas con una serie de conceptos de autores como Aguilar (2019), O'Donnell (2008), Kelly (2003) y Peters (2018), para crear un marco analítico explicativo que ayude a dar sentido a los datos de esta investigación.

Básicamente, se parte de la siguiente definición de política pública de Raúl Velásquez (2010):



Políticas públicas es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (p. 156).

Esta definición identifica el quién (emisor de las políticas públicas), el qué y el por qué (resolver problemas), el cómo (acción/omisión) y el dónde (contexto) de las políticas públicas. El carácter operativo y puntual de esta definición permite relacionar actores, procesos y contextos orgánicamente, clarificando la acción pública. En efecto, las políticas públicas “atienden al derecho, la legislación, a la población y el territorio, en tanto mejoran la asignación de recursos, la distribución de la riqueza, la estabilidad económica y el fomento al desarrollo”. (Gutiérrez Ossa, Restrepo Avendaño & Zapata Hoyos, 2017, p. 334). Las políticas públicas son un “proceso continuo y no lineal, que debe ser administrado” (Lahera, 2006, p. 2), por tanto,

... conviene pensar en las políticas públicas no como un espacio plenamente autónomo, neutro ni sólo de naturaleza administrativa sino más bien concebirlo como una arena donde, si bien converge lo multidisciplinario, lo determinante en ella es el factor político: la intervención de actores, proyectos, procesos e instituciones políticas. (Gutiérrez Ossa et al., pp. 341-342)

**Enfoque discursivo.** Inspirándose en el "giro lingüístico" de la filosofía y el “giro argumentativo” en las ciencias sociales (Fischer, 2007, p. 225; Röth, 2018), los enfoques discursivos en el análisis de políticas públicas se asocian principalmente con enfoques constructivistas y cualitativos. En este sentido, pueden distinguirse de otro conjunto de enfoques [véase Röth, 2018], donde el análisis de las políticas públicas se entiende como la práctica de

producir conocimiento técnico o académico. Los enfoques discursivos condenan justificadamente a estos últimos por enmascarar la normatividad de sus análisis detrás de la fachada de la objetividad, por un lado, y por su orientación “estatocentrista” (Thoenig, 1997, p. 22), que, como lo afirma Aguilar (2019, p. 19), se parte del supuesto arraigado que hay “un *decision-maker* omnisciente, todopoderoso, poseedor de recursos suficientes, también providencial, y con una sociedad dependiente y subordinable”. Los enfoques discursivos, por el contrario, prestan especial atención a la agentividad y subjetividad de los actores, a las formas de conocimiento práctico que movilizan, a las múltiples interpretaciones que despliegan para crear sentido y al contexto particular que individualiza las situaciones en las que estos significados evolucionan. Los enfoques discursivos intentan así comprender plenamente la producción de sentido y analizar el proceso a través del cual este sentido da forma a las acciones y a las instituciones.

En este sentido, el discurso es ante todo el medio por el cual los actores perciben el mundo y, en consecuencia, funciona como una forma de transformarlo. Los enfoques discursivos se niegan a tratar el discurso como una simple variable explicativa entre muchas otras, considerando, en cambio, que es la pieza clave para comprender cómo los actores construyen y modifican las políticas públicas (Fischer, 2007). Finalmente, el discurso es lo que los actores utilizan para interactuar entre sí, ya sea en la lucha o en la búsqueda de un común denominador. Desde esta perspectiva, al profundizar en el discurso y estudiar las múltiples prácticas sociales en las que se desarrolla (argumentar, expresar convicción, efectuar análisis, definir términos, intentar persuadir, negociar, disputar, etc.), estos enfoques no sólo ofrecen una manera diferente de entender el proceso de elaboración y transformación de la formulación e implementación de políticas, sino que también ofrecen una manera diferente de investigar las cuestiones de poder,

legitimidad y gobernanza, que son los temas que se hallan en el primer plano de la acción pública.

Más específicamente, en este marco conceptual se adopta el enfoque deliberativo argumentativo propuesto por Fischer (2007), ya que, en la práctica, este enfoque permite examinar de cerca las estrategias comunicativas y retóricas que los planificadores, analistas, sectores sociales y privados involucrados utilizan para dirigir la atención a los problemas y las opciones que están evaluando. Teóricamente, el enfoque deliberativo de la argumentación permite reconocer las formas complejas en que los analistas y partes involucradas no sólo resuelven, sino que formulan problemas, las formas en que sus argumentos expresan o se resisten a relaciones más amplias de poder y creencias, así como las formas en que sus argumentos prácticos son ineludiblemente tanto normativos como descriptivos (Fischer, 2007). Finalmente, este enfoque basado en la argumentación revela tanto la micropolítica del establecimiento de la agenda de los planificadores y analistas (o de grupos de interés), las representaciones selectivas y las reivindicaciones, como la macropolítica de la participación de los analistas (o grupos de interés) en grandes discursos, ya sea que éstos se articulen en coaliciones discursivas relativamente organizadas o a través de ideologías y sistemas de creencia política más difusos (Fischer, 2007).

En este sentido, se abordarán las políticas públicas como construcciones discursivas situadas que combinan elementos heterogéneos como actores, valores, propósitos, instrumentos y consecuencias (Röth, 2018), de ahí la importancia de tratarlas como argumento (Fischer, 2007).

***Política pública como argumento.*** A partir de este enfoque, como lo afirma Fischer (2007), “es el argumento lo que constituye la unidad básica del análisis de políticas del mundo

real<sup>12</sup>” (p. 225). Como lo explica Majone (1989, citado en Fischer, 2007), la labor del analista de políticas públicas está más relacionadas con el proceso de argumentación que con “las técnicas formales de resolución de problemas” (p. 225). Así, “teniendo en cuenta la naturaleza discursiva del análisis de políticas, la política en sí misma se entiende mejor como "argumento elaborado" (Stone 1988)” (Fischer, 2007, p. 225).

La política como argumento se articula armónicamente con la visión de los escenarios como conversaciones estratégicas (van der Heijden, 1995, 2005). Ambas posiciones enfatizan la centralidad del discurso y el diálogo, para la exploración del futuro y la consecución de los objetivos.

### 5.1.2 Conceptos complementarios

En esta sección se definen otros conceptos que dan forma a este lente analítico, relacionados con la política pública.

**Particularismo.** El primer aspecto que moldea esta propuesta analítica es una de las limitaciones de la disciplina de políticas públicas descrita por Aguilar (2019), a saber, el *particularismo* que ha caracterizado al “enfoque tradicional de análisis y diseño” (p. 16) de las políticas públicas.

De acuerdo con Aguilar, el *particularismo* trata a la política pública como aislada, fragmentada, incomunicada e incoherente, al abordar los problemas que atiende sin tener en cuenta la complejidad del contexto y de los actores, así como sus relaciones de interdependencia. El *particularismo* trata la política pública como inconexa, como si ésta fuese “autocontenida y autorreferida” (Aguilar, 2019, p. 17), desligada de otras políticas y problemas públicos. Este

---

12 Traducción propia.

carácter discrecional no permite comprender las relaciones de causalidad, interdependencia, articulación y dinamismo que las políticas ejercen entre sí. Así mismo, limitan el análisis e implementación de éstas a ámbitos monodisciplinarios. Esto hace que no se traten las políticas como parte de sistemas de políticas (Aguilar, 2019, p. 17), dilapidando recursos y tiempo.

La importancia de esta limitación radica en la información que puede aportar al diseño de los escenarios. Por ejemplo, ¿cómo se va a tratar la política pública de bilingüismo del departamento? ¿Aislada o articuladamente con otros problemas y políticas—e.g., la política de lectura y escritura o de integración de las TIC en el currículo? ¿“Sorda y ciega” a las otras políticas públicas de bilingüismo (de orden nacional, departamental y municipal)? ¿Divorciada de otras situaciones como la de oferta y demanda de maestros de inglés? ¿Sin diálogo con las políticas de productividad y competitividad (Conpes 3527 de 2008), de transformación productiva (Conpes 3678 de 2010) o de desarrollo productivo (Conpes 3866 de 2016)?

**Alcance y funcionalidad.** El segundo aspecto que da forma a este marco analítico es el enfoque analítico de Guillermo O’Donnell (2008), donde explica qué es y cómo funciona un Estado. En particular, se hará uso de dos aspectos para comprender el proceso de planificación de la implementación de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca. El primero se relaciona con la pregunta: “¿Qué ocurre cuando la efectividad de la ley se extiende muy irregularmente (si no desaparece por completo) por el territorio y las relaciones sociales (étnicas, sexuales y de clase) que, según se supone, debe regular?” (p. 83). Es decir, se parte del supuesto que la política pública de bilingüismo no se aplicará en igual medida en todas las zonas/regiones del Valle del Cauca (por ejemplo, habrá diferencia entre lo rural y lo urbano; o entre el nororiente y el sur del Valle). Esto es importante para comprender, desde un principio, que la

formulación/diseño, implementación y evaluación de esta política son etapas interconectadas, interdependientes, pero diferenciadas.

El segundo aspecto se relaciona con el alcance territorial y funcional que tiene el Estado para hacer cumplir (ser eficiente y efectivo) sus políticas. En palabras de O'Donnell (2008):

Las actuales teorías del Estado a menudo aceptan un supuesto que se repite en las actuales teorías de la democracia: que existe un alto grado de homogeneidad en los alcances, tanto territoriales como funcionales, del Estado y del orden social que éste sustenta. No se cuestiona (y si se cuestiona, no se problematiza) si dicho orden, y las políticas originadas en las organizaciones estatales, tienen similar efectividad en todo el territorio nacional y en todos los estratos sociales existentes.

En efecto, “la gestión territorial de la política pública entrama entonces una concatenación económica, político-administrativa, sociocultural, institucional y técnico-productiva, en la concertación de actores”. (Gutiérrez Ossa et al., 2017, p. 347). Por tanto, pensar en el alcance y funcionalidad de la política y de la acción pública supone pensar en un “modelo de gestión para el desarrollo territorial” (Op. Cit), donde la participación de los diversos actores, la descentralización administrativa y territorial, el trabajo intersectorial, la diversidad regional y el desarrollo endógeno de los territorios son claves en la planificación de la implementación.

En suma, se parte del supuesto que la política pública de bilingüismo no se aplicará en igualdad de condiciones en todo el territorio; tampoco tendrá el mismo alcance y eficacia; y, por tanto, no arrojará los mismos resultados. Esto permitirá a los tomadores de decisiones o equipo implementador preguntarse por el alcance y funcionalidad, sus implicaciones y particularidades en términos de territorios (e.g., Nororiente, Centro, Sur, Pacífico), zonas (urbana o rural), y

poblaciones (comunidades indígenas vs. negras vs. blancas-mestizas), de manera que, quien implemente, tenga más elementos a la hora de comprender el proceso de implementación.

**Agenda de la formulación de políticas públicas.** En este aparte se considera de qué manera los problemas de política pública son identificados como tal y “llegan a formar parte de la agenda” pública (Kelly, 2003, p. 66). Esto es importante para esta tesis pues, como lo afirma Gregg Roberts<sup>13</sup> (2016), “el monolingüismo es el analfabetismo del siglo XXI”. Ser bilingües (en especial en inglés), se ha convertido en política pública educativa a nivel nacional desde 2004. No obstante, han pasado dieciséis años y no ha habido mejora sustantiva en términos del nivel de dominio de esta lengua en la población en edad educativa y productiva del país, siendo el nivel nacional bajo al ser comparado internacionalmente (EF, 2020; Gómez Pérez, 2017; Cárdenas & Miranda, 2014).

De acuerdo con Kelly (2003), un problema es identificado como tal si tanto políticos como ciudadanos lo perciben así. Es decir, nadie desconoce la importancia del problema y tiene promotores influyentes (el mismo Estado, grupos de interés, los ciudadanos). Otros autores afirman que este es un proceso deliberativo (Fischer, 2007), donde grupos de interés organizados persuaden a los otros de la relevancia del problema. Por su parte, Peters (2018) explica que los problemas se vuelven públicos y ameritan acción pública cuando, además de las razones anteriores, “cambian los valores sociales”, cuando los problemas “comienza a afectar a un segmento diferente de la población” o cuando los medios de comunicación lo hacen percibir así (Peters, 2018, p. 49). Para Birkland (2007) “los problemas y las soluciones alternativas ganan o pierden la atención del público y de las élites” moviéndose del nivel macro del universo de la

---

13 Chamy, C. (enero 7, 2016). ¿Es el monolingüismo el analfabetismo del siglo XXI?  
[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160106\\_monolinguisimo\\_analfabetismo\\_siglo\\_xxi\\_ch](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160106_monolinguisimo_analfabetismo_siglo_xxi_ch)

agenda, hacia la agenda sistémica, donde diferentes grupos en contienda buscar movilizar sus problemas o definiciones de ellos hacia la agenda institucional y, de esta, a la agenda decisoria, donde realmente se abordan los problemas y sus potenciales soluciones” (pp. 63-65).

Cualquiera que sea el mecanismo para convertirse en problema público, el bilingüismo ya es percibido como una situación que amerita intervención pública pues ha trascendido el ámbito educativo para ser parte de programas de competitividad (Conpes 3768 de 2013 y 3527 de 2008), internacionalización de la educación (Presidencia de la República, DNP, Colciencias, 2006, p. 60; Decreto 019/2012; Resolución 5547/2005; Resolución 21707/2014) y planes de desarrollo (nacional, desde 2010; departamentales y municipales; así como de instituciones de educación superior). No obstante, el cómo se formule (*framing*) el problema de ser competente en una lengua extranjera (inglés), será clave para la planificación en el horizonte temporal<sup>14</sup>, para determinar el modelo de causalidad, “qué organizaciones recibirán presupuestos y personal para abordar la cuestión. Por lo tanto, aunque la formulación de un problema de política puede llevarse a cabo en términos de conceptos e ideas, gran parte del subtexto para la discusión es el poder político y la política burocrática” (Peters, 2018, p. 49).

Por supuesto, esta formulación (*framing*) parte de tres principios, a saber: Eficiencia, ¿cuánto cuesta? Eficacia, ¿se cumplirán los propósitos? y justicia, ¿se beneficiarán las personas idóneas? ¿se distribuyen los costos de manera equitativa? (Kelly, 2003, p. 69).

Como proceso político de negociación, el establecimiento de la agenda aquí descrito se articula con el enfoque discursivo/argumentativo del análisis de políticas, así como con la conceptualización de política pública. Esto es clave para comprender de qué manera se definió y

---

14 Por ejemplo, el horizonte temporal del Programa Nacional de Bilingüismo (MEN, 2004 y 2014), ha sido revisado en dos oportunidades (2008 y 2012) y extendido de 2019 (el primero fue de 2004 a 2019) a 2025.



estructuró el problema del bilingüismo en el Valle del Cauca (Cf. Ordenanza 345 de 2012), lo que permitirá, a su vez, plantear los escenarios para la implementación de esta política.

**Marco para el análisis de la implementación.** De acuerdo con Röth (2009), definir la implementación como un problema exclusivamente administrativo es simplificar y reducir su complejidad y procesos.

La implementación se puede asumir como una etapa de traducción o de transformación de los “objetivos en medios” (Röth, 2009, p. 110). Como lo afirma Zeller (2007), es un “proceso interactivo y continuo de decisión” (p. 25) que supone “preguntarse cómo se hace y cuánto cuesta” (p. 24). Para que la política pública pueda ser implementada, ésta debe cumplir con cinco criterios establecidos por Sabatier (1979) (citado en Röth, 2009), a saber:

- **Teoría sólida.** La política pública o programa debe tener una teoría del cambio social bien estructurada, que establezca claramente la relación lógico-causal entre los instrumentos utilizados y los resultados o efectos deseados. Además, debe contener objetivos claros y estipular cómo cambiará el comportamiento del público o sector objetivo de la acción pública.
- **Ley bien concebida.** La ley debe estipular clara y jerárquicamente los objetivos; las competencias, en especial, cuando hay más de un ente implementador, y si lo hay, establecer los mecanismos de coordinación vertical y horizontal entre instituciones; los recursos, tanto económicos como de talento humano; y debe proveer suficiente oportunidad de participación y del ejercicio de control de diversos actores (e.g., veeduría ciudadana, interventorías, etc.).

- Responsables capacitados y comprometidos. El equipo implementador debe ser idóneo, con la voluntad política y la capacidad administrativa y disciplinar para la implementación.
- Apoyo político y social. La política debe tener grupos organizados y “actores políticos de peso” (Röth, 2009, p. 118) que brinden un apoyo prolongado a la política, más allá del periodo de aprobación de la misma.
- Entorno favorable. Se debe considerar aquellas variables, actores, sectores o situaciones, de orden, por ejemplo, socioeconómico que puedan “poner en “crisis” el modelo técnico de la política” (Röth, 2009, p. 119)

En otras palabras, la implementación es un proceso interactivo (Zeller, 2007) y, como tal, debería considerarse como “... contingentes, es decir, difícilmente previsibles” (Röth, 2009, p. 120). Por tanto, es importante definir los instrumentos por medio del cual se buscará alcanzar los objetivos. Röth (2009), con base en Mayntz (1983), identifica cinco:

- Normas reglamentarias (leyes, decretos, resoluciones, documentos técnicos)
- Incentivos (económicos, como subsidios; simbólicos, como capital social)
- Bienes y servicios
- Procedimientos (administrativos, jurídicos para solucionar los potenciales conflictos)
- Persuasión (campañas informativas, medios de comunicación masiva)

La implementación puede asumirse desde lo *top-down*, *bottom-up*, o una síntesis de las dos (por ejemplo, Röth (2009) ilustra otras formas de aproximarse a la implementación, como proceso de aprendizaje (pp. 123-124) o ambigüedad y simbolismo (pp. 124-127)). La siguiente tabla resume los dos tipos principales:

**Tabla 7***Tipos de Implementación*

<b>Variables</b>	<b>Top-down</b>	<b>Bottom-up</b>
Responsable de la toma de decisiones políticas	Autor de la política	Burócratas a nivel de calle
Punto de partida	Lenguaje legal	Problemas sociales
Estructura	Formal	Tanto formal como informal
Proceso	Puramente administrativo	Trabajo en red, incluso administrativo
Autoridad	Centralización	Descentralización
Productos/resultados	Prescriptivo	Descriptivo
Discrecionalidad	No. Burócratas de alto nivel	Sí. Burócratas a nivel de calle

Fuente: Basado en Paudel (2009).

Desde esta perspectiva y, con base en los objetivos de esta investigación, las preguntas que surgen para comprender la planificación de la implementación son<sup>15</sup>: ¿dónde empieza y termina la implementación? ¿Cuáles son los principales elementos que inciden en el proceso de implementación? ¿Cuáles son los criterios para la evaluación de la implementación? Para abordar estas preguntas, Röth desarrolló una tipología basada en Ingram (1990), la cual se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 8***Tipologías de Políticas Públicas Según Costos.*

<b>Costos de negociación BAJOS</b>	<b>Costos de negociación ALTOS</b>
----------------------------------------	----------------------------------------

---

15 Preguntas adaptadas de Röth (2009, p. 127)

<b>Costos de información BAJOS</b>	Tipo 1: Objetivos claros; procedimiento flexible	Tipo 2: Objetivos abiertos; procedimiento flexible
<b>Costos de información ALTOS</b>	Tipo 3: Objetivos claros; procedimiento preciso	Tipo 4: Objetivos abiertos; procedimiento preciso

Fuente: Röth (2009, p. 129)

Los costos de negociación se refieren a los procesos para alcanzar la aprobación, consenso o los acuerdos establecidos entre los diferentes grupos de valor o de interés. Estos costos son bajos cuando hay alto consenso sobre el problema y las alternativas de solución. Mientras que los costos de información se refieren a la facilidad o dificultad de la “obtención de la información necesaria para conocer y determinar las consecuencias de las distintas soluciones posibles o la validez de la acción propuesta” (Röth, 2009, p. 128). Estos costos son bajos cuando es fácil determinar los efectos que tendrá la intervención.

Altos costos de negociación arrojan objetivos abiertos, incluso ambiguos. Bajos costos de negociación arrojan objetivos bien acotados. Altos costos de información implican procedimientos precisos. Bajos costos de información implican procedimientos flexibles. Al analizar la implementación de estas políticas, se obtiene:

*Políticas tipo 1:* costos de negociación y de información bajos significa claridad en los objetivos y flexibilidad para el equipo implementador, dada la baja complejidad en los procedimientos.

*Políticas tipo 2:* costos de negociación altos y de información bajos significa ambigüedad en los objetivos y flexibilidad en los procedimientos. Son políticas de alta complejidad, pero de amplio margen de maniobra, lo que implica tener una estrecha relación con el contexto de implementación y los beneficiarios.

*Política tipo 3:* costos de negociación bajos y de información altos significa objetivos acotados, sin discusión, y procedimientos precisos de actuación en la implementación. Por ejemplo, las políticas de medioambiente o de salud pública, son de este tipo.

*Política tipo 4:* costos de negociación y de información altos significa objetivos poco claros y procedimientos prescriptivos. Este tipo de políticas pueden ser novedosas, sin experiencia de implementación previa, por lo que se dejan objetivos amplios y se espera que el equipo implementador trabaje documentando el proceso. Al igual que en la política tipo 2, la relación con los *stake-*, *share-* y *powerholders* es clave.

Además de esta tipología, se pueden incluir las “políticas públicas de excelencia” (Lahera, 2006), las cuales se caracterizan por:

- “Cursos de acción y flujos de información, relacionados con un objetivo público definido en forma democrática.
- Estos cursos de acción y flujos de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.
- Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”. (Lahera, 2006, p. 2)

Esta tipología es útil para anticipar los desafíos que tendrá la planificación de la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo en el Valle del Cauca.

### **5.1.3 Política pública de bilingüismo**

En la lingüística aplicada existe todo un campo de análisis y acción llamado políticas lingüísticas educativas (*educational language policies*) y planeación lingüística (*language*

*policy*). En concordancia con el enfoque y conceptualización del análisis de políticas públicas, se parte de las siguientes definiciones y supuestos:

***Política lingüística.*** De acuerdo con McCarty<sup>16</sup> (2011b, p. 8), citada en Johnson (2013, p. 6)

[una] política lingüística es un proceso sociocultural complejo, [son] modos de interacción, negociación y producción humanas mediadas por relaciones de poder. La ‘política’ en estos procesos reside en su poder de reglamentación de la lengua; es decir, la forma en que se expresan declaraciones normativas sobre las formas y usos legítimos o ilegítimos, por tanto, reglamentando el estatus y usos de la lengua.

En palabras de Johnson (2013), una política lingüística es un “mecanismo que impacta la estructura, función, uso o adquisición de una lengua” (p. 9), con implicaciones económicas, políticas y educativas.

Desde una perspectiva crítica, Tollefson (2006, p. 9) afirma que una política lingüística: evita los enfoques apolíticos de la LPP [planeación lingüística] y en su lugar reconoce que las políticas a menudo crean y sostienen diversas formas de desigualdad social, y que los responsables de la formulación de políticas suelen promover los intereses de los grupos sociales dominantes. Por tanto, una política lingüística crítica busca desarrollar políticas más democráticas que reduzcan la desigualdad y promuevan el mantenimiento de las lenguas minoritarias.

***Bilingüismo.*** En realidad, existen muchas definiciones, criterios y niveles de competencia para establecer el grado de bilingüismo de una persona (bilingüismo individual) o de un territorio (bilingüismo social). No obstante, de una manera simple y clara, el término

---

16 Traducción propia.

“bilingüismo” se utiliza para indicar el contacto de dos o más lenguas en un una misma comunidad o territorio, así como la capacidad de un individuo de comunicarse en dos o más lenguas.

Existen al menos tres criterios para conceptualizar el bilingüismo. El primero, está relacionado con la competencia. La primera forma dentro de este criterio es la conceptualización maximalista, donde se espera que la persona bilingüe tenga dominio idéntico en todas las habilidades y contextos comunicativos en dos o más lenguas (Oestreicher, 1974). El segundo es el minimalista, donde se reconoce que una persona es bilingüe si posee competencia en al menos una de las habilidades lingüísticas (e.g., leer, escribir, etc.). El segundo criterio es el de funciones. Según Oksaar (1971), un bilingüe es una persona que en la mayoría de las situaciones puede usar dos lenguas como medio de comunicación y cambiar de una a la otra si es necesario. El tercer criterio es el de actitudes hacia el usuario. Para Thiery (1978), un verdadero bilingüe es alguien que es considerado como uno de los suyos por los miembros de dos comunidades lingüísticas diferentes, que tengan más o menos el mismo nivel social y cultural. Desde un punto de vista sintético, ser bilingüe (a nivel personal) o competente en dos o más lenguas se da en un *continuum* desde el nivel más básico de proficiencia en las habilidades comunicativas y la capacidad de navegar dos o más culturas, hasta el nivel más avanzado.

Por tanto, el bilingüismo puede ser receptivo o productivo, de desarrollo natural, cultural (e.g., comunidades indígenas o minoritarias en contextos mayoritarios—Latinos en EE. UU.) o por medio de procesos educativos. Asimismo, puede tener diferentes niveles de competencia en un mismo individuo (por ejemplo, ser capaz de comunicarse a nivel oral, pero no a nivel escrito; o, por el contrario, poder leer y comprender a nivel auditivo, pero no producirlo oralmente) o en un territorio (manejo del español oral pero no escrito, en algunas comunidades indígenas).

**Orientaciones de política lingüística.** Dependiendo de las conceptualizaciones de bilingüismo se asume:

- Una orientación de la **lengua como problema**, trata las lenguas minoritarias como obstáculos problemáticos para la adquisición de la lengua mayoritaria, se caracteriza por políticas de transición, cuyos objetivos son la asimilación lingüística y cultural, como la educación bilingüe transicional de salida temprana.
- La orientación hacia **la lengua como derecho** (Skutnabb-Kangas, 2001) se refleja en los esfuerzos por garantizar los derechos humanos lingüísticos en todo el mundo y puede caracterizarse por una educación bilingüe unidireccional, en la que los estudiantes de lenguas minoritarias aprenden la lengua dominante manteniendo al mismo tiempo su lengua materna.
- Una orientación de **la lengua como recurso** contempla la diversidad lingüística y la educación multilingüe como recursos para hablantes nativos y no nativos y, por lo tanto, la educación bilingüe bidireccional (a veces llamada inmersión bidireccional o de doble sentido), en la que tanto los hablantes nativos como los no nativos de inglés aprenden en ambos idiomas, personifica esta orientación. (Ruiz, 1984, énfasis añadido).

**Planeación lingüística.** Los conceptos y enfoques anteriores fijan el tono del argumento. No obstante, si no los contextualizamos dentro de un marco más amplio, no se percibirá la complejidad del cambio que se quiere lograr tanto a nivel individual como social (léase, territorial, sectorial). La disciplina que nos permite comprender políticas lingüísticas, bilingüismo y orientaciones de política lingüística es la *planeación lingüística*.



Básicamente, la planeación lingüística es el “... conjunto de acciones deliberadas de individuos, instituciones o gobiernos, tendientes a mantener o cambiar el estatus, las formas o la adquisición de lenguas en grupos determinados” (Tovar, 1997, p. 6). En otras palabras, son las decisiones a nivel marco (ministerios, instituciones educativas) para incentivar la adquisición de un “comportamiento lingüístico deseado” (Ídem).

La planeación lingüística, al igual que las políticas públicas, se desarrolla en un ciclo tripartita en espiral: (i) descripción de la situación; (ii) implementación; y (iii) evaluación. Dependiendo de los propósitos (educación, gobierno, comercio, identidad), modalidades (formal vs. no formal) puede estar relacionada con (i) la *planeación del estatus* o la distribución de las funciones o usos de una lengua dentro de una comunidad; (ii) la *planeación del corpus* o cambios en el código, en especial el escrito; o (iii) la *planeación de la adquisición* o el aprendizaje de lenguas por instrucción formal. Esta investigación está relacionada con esta última dimensión o tipo.

Una vez se ha identificado y diagnosticado el problema (e.g., qué tipo de bilingüismo se busca desarrollar; en qué lengua o lenguas, con qué fin o fines, etc.), se define el tipo de planeación y procedimientos (siguiendo la tipología de Johnson (2013): selección, tratamiento, codificación, modernización y promoción) que se desea para una comunidad o territorio y se tiene en cuenta los siguientes factores para su implementación y evaluación:

- *Sociodemográficos*. Están relacionados con la distribución y número de hablantes de una o varias lenguas en el territorio. Es un factor importante a la hora de seleccionar la lengua de comunicación oficial o educativa. En Colombia, por ejemplo, las 66 lenguas amerindias están esparcidas por el territorio, concentrándose en zonas rurales planas o montañosas. Como lo afirma Tovar

(1997), la decisión de hacerlas cooficiales “sólo en los territorios está más que justificada. De esta manera se logra un equilibrio entre las necesidades internas de cada comunidad y la perentoriedad de su comunicación con la comunidad hispanohablante mayoritaria” (p. 10).

- *Políticos*. Están relacionados con aspectos instrumentales o estrategias para acceder o mantener el poder sobre una población o territorio. A menudo se asocian con procesos de asimilación lingüística (como la pérdida de las lenguas indígenas y su reemplazo por el español en Colombia) o con procesos de identidad (como el vasco y el catalán en España) o con la prevalencia del inglés como *lingua franca* de los negocios, la tecnología, la ciencia y la investigación.
- *Lingüísticos*. Están relacionados con aspectos sociolingüísticos, los cuales pueden involucrar desde la escogencia del alfabeto (por ejemplo, las lenguas amerindias utilizan el alfabeto latino, mientras que en los países dentro de la órbita soviética figuraba el alfabeto cirílico para representar lenguas vernáculas), la variedad o dialecto, y la lengua a utilizarse en la educación. Por ejemplo, en el caso del criollo sanandresano, establecer si la educación será en esta lengua o en inglés “estándar” (así sea el inglés caribeño) implicará que muchos estudiantes no estarán en “igualdad de condiciones al entrar en contacto con esa lengua” (Tovar, 1997, pp. 13-14).
- *Sociopsicológicos*. Están relacionados con las ventajas y estatus percibido hacia una lengua. Si la población considera importante y útil aprender una determinada lengua, desarrollar una variedad o ampliar las funciones o contextos de uso, se aprenderá. Tal es el caso del inglés en la India, donde a pesar de ser la lengua

colonial, en una nación con más 800 lenguas no le da la ventaja a ningún grupo etnolingüístico en particular, además de las ventajas competitivas a nivel económico, educativo y científico. Es importante citar *in extenso* la razón que esgrime Tovar para explicar el fracaso del inglés en Colombia:

Esto explica en parte el poco progreso que ha hecho en Colombia en la imposición del inglés como lengua extranjera, sobre todo a nivel de bachillerato. No obstante las ventajas que tendría para la mayoría de los estudiantes colombianos el dominar este idioma, en la práctica se ven oscurecidas por la realidad de vivir en un país donde hablar español es suficiente para la gran mayoría de las funciones y donde, “debido a las numerosas traducciones (...) no se ve a menudo como un imperativo estudiar en inglés u otro idioma”. (Tovar, 1997, p. 16)

- *Religiosos*. Están asociadas la estrecha relación entre una lengua y una religión, como el árabe con el islam, el hindi con el hinduismo o el hebreo con el judaísmo. Por ejemplo, Israel revivió el hebreo, una lengua que sólo se utilizaba en los rituales litúrgicos, para suplir funciones comunicativas más amplias como la educación y el gobierno.
- *Socioeconómicos*. Están relacionados con la diferenciación social. Por ejemplo, en Colombia, las clases medias y altas educan a sus hijos en colegios privados monolingües en inglés, francés o alemán, creando una élite a nivel social, con ventajas sobre las clases populares.
- *Económicos*. Están asociados a ventajas económicas. Por ejemplo, en Colombia, debido a la apertura económica de los 90s y de los tratados de libre comercio en la primera década del siglo XXI, el inglés tomó fuerza. A nivel mundial, son ilustrativos los casos de países africanos o asiáticos que conservaron las lenguas

coloniales (e.g., el inglés o el francés) por las ventajas competitivas en el mercado internacional. No obstante, la promoción de una lengua es costosa, involucra los medios de comunicación masiva y sectores que no necesariamente están en diálogo (e.g., el educativo y el productivo).

Por supuesto, existen factores de orden psicoafectivo (personalidad, experiencias previas) que también pueden facilitar o dificultar el proceso de aprendizaje a nivel individual. Estos factores lejos de estar bajo el control de los decisores son los que, al final, permiten tener un mejor resultado.

La planeación lingüística complementa el enfoque de análisis de políticas públicas. Se articula en cada uno de sus tres principales momentos (formulación, implementación, evaluación); busca resolver una situación problemática (entendida, también como oportunidad en algunos contextos); es perfectible (es decir, no termina una vez se ha implementado); comporta dimensiones políticas, económicas, culturales y pedagógicas, lo cual la hace compleja como proceso socioeconómico; implica “reingeniería social” (cambiar el comportamiento de un grupo social); su implementación se hace en horizontes temporales largos (más de 10 años o una generación).

Cada factor descrito dimensiona las interrelaciones con otros problemas públicos, sectores y actores indispensables para planificar la implementación de la política pública de bilingüismo del Valle.

#### **5.1.4 Prospectiva y escenarios**

A continuación, se presenta la segunda sección del marco conceptual. Aquí se relacionan los diferentes conceptos y teorías que constituyen, desde un enfoque prospectivo, el modelo para

planificar la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca.

**Prospectiva.** La prospectiva es una disciplina y una práctica multidimensional, la cual se ocupa del estudio, interacción e interrelación de problemas y sistemas socioculturales, económicos, ecológicos, políticos, tecnológicos y territoriales para imaginar, discutir, explorar y construir colectivamente diversos (probables, posibles, deseables) futuros.

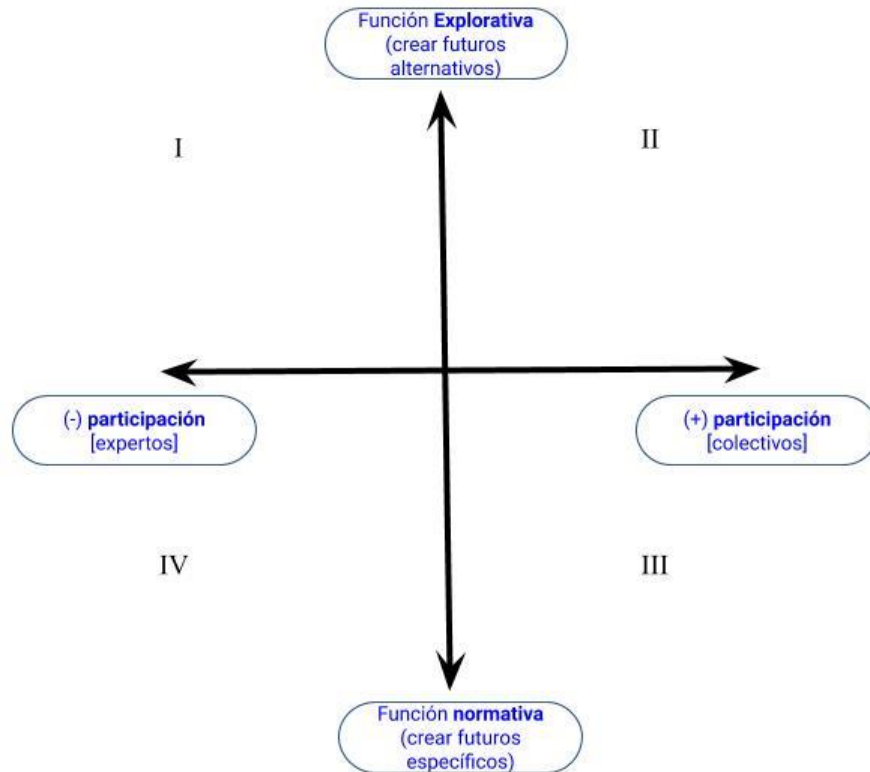
La prospectiva permite abordar la realidad social y natural en su complejidad, dinamismo, interacción, interdependencia, coevolución e indeterminación. En ese sentido, ella no concibe el tiempo linealmente (Goux-Baudiment, 2017; Godet, 2007b; Mojica, 2010) ni el futuro como único, predeterminado o como una extrapolación o amplificación del pasado o el presente (Mojica, 2010). Por el contrario, la prospectiva se concibe como una disciplina y práctica “inter/multi/transdisciplinar” (Medina, 2020), que se vale de modelos teóricos y metodológicos, de marcos de referencia y herramientas de (i) los estudios de futuro, (ii) la planificación estratégica y (iii) el análisis de políticas públicas, para “comprender, anticipar/explorar y proponer” (Goux-Baudiment, 2017) imágenes, visiones y proyectos de futuros (Medina, 2020, p. 228), en clave de pluralidad, por un lado, y construir el futuro (es decir, cómo llegar a esas imágenes deseadas), por otro.

Por tanto, la prospectiva implica un cambio de modelo mental, de percepción de la realidad (Goux-Baudiment, 2017; Medina, 2020; Medina et al., 2014; Ringland, 2010), en otras palabras, una desnaturalización de lo convencional o culturalmente dado. En ese sentido, es importante reconocer las diferentes actitudes hacia el futuro: “Pasiva (ausencia de crisis), Reactiva (corto plazo), Pre-activa (el futuro depende del pasado); y Pro-activa (el futuro puede

ser modificable)” (Mojica, 2010, p. 1563, basado en Godet 2006). Goux-Baudiment (2017) resume esta predisposición y funciones de la prospectiva en el siguiente diagrama:

#### Figura 4

*Funciones de la Prospectiva con Respecto al Futuro.*



Fuente: elaboración propia con base en Goux-Baudiment (2017)

Por un lado, el eje horizontal da cuenta del grado y tipos de participación involucradas en ejercicios prospectivos: desde altamente abiertos y participativos, como las lluvias de ideas, los talleres o los paneles de ciudadanos hasta los que realizan expertos, como el Delphi, Roadmapping, escenarios cuantitativos o el panel de expertos (Popper, 2008). Y, por el otro, el eje vertical aborda la conceptualización de futuros, así como la relación con el entorno (territorios, organizaciones), sectores (público vs. privado; educación; salud; etc.) y actores—i.e., niveles de responsabilidad en la toma de decisiones. Este eje también relaciona los tipos de

futuros (posibles, probables o deseables). La prospectiva, como disciplina de las ciencias sociales, aborda problemas humanos, donde la sociedad está en el centro de la problemática. Por tanto, en todo ejercicio prospectivo, se tienen en cuenta las siguientes variables o condiciones para imaginar el futuro, a saber:

**Tabla 9**

*Factores limitantes o condicionantes para imaginar el futuro*

Factores	
Económicos	Cambio en la estructura y matriz productiva; “decisiones de altos costos, altos impactos y efectos irreversibles” (Medina, 2019); cambio de modelos de desarrollo; nueva geopolítica y geoeconomía mundial; mundo multipolar; cambio estructural (no tendencial, no incremental)
Socioculturales y políticos	Sociedad y economía del conocimiento; incertidumbre; agitación social y política; urbanización acelerada (Goux-Baudiment, 2017); nuevos valores; equidad y reforma a la democracia
Tecnológicos	Innovación abierta; transformación digital; robótica, inteligencia artificial
Medio ambiente, sostenibilidad	Sostenibilidad; cambio climático; crisis energética; Pico demográfico (Goux-Baudiment, 2017)

Fuente: elaboración propia con base en Goux-Baudiment (2017); Medina et al. (2014); Medina Vásquez (2018 y 2019)

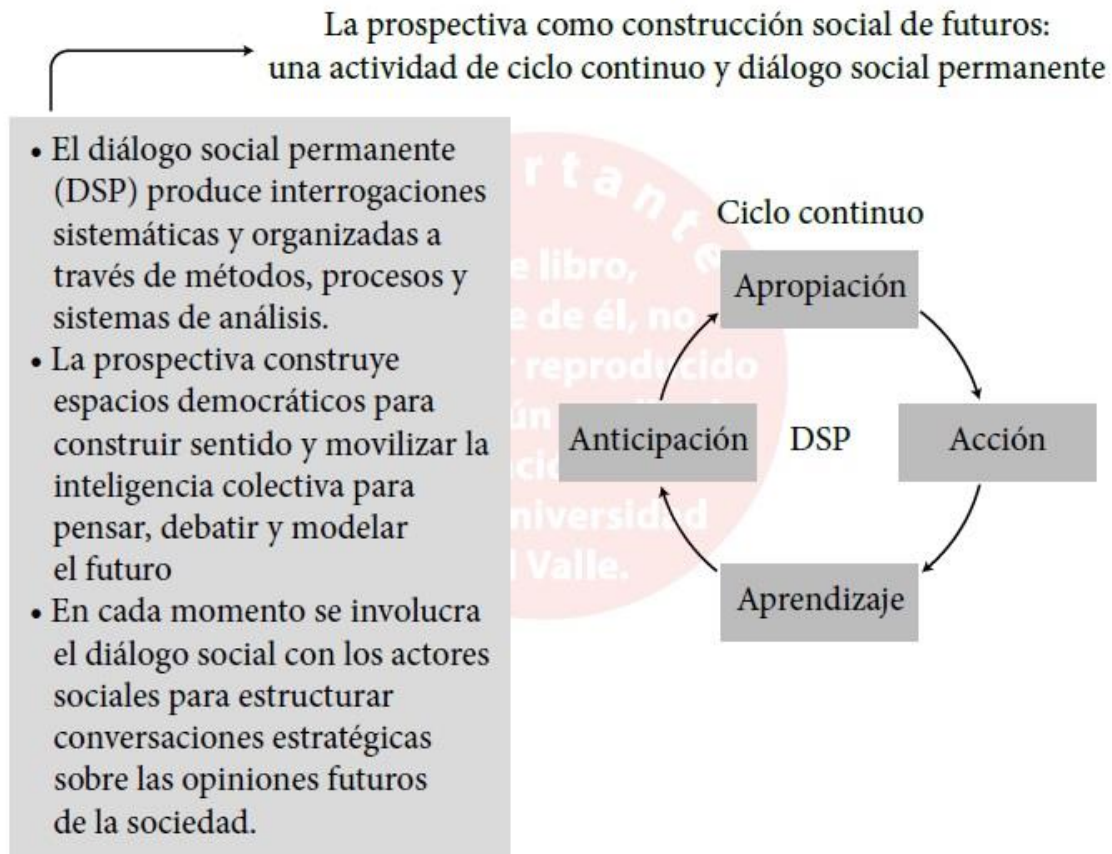
En consecuencia, como lo afirman Medina y colegas (2014),

La prospectiva contemporánea pretende, además, actuar en contextos institucionales y construir el futuro a partir de decisiones estratégicas (...) Por su parte, la prospectiva de nueva generación añade el concepto de construcción social del futuro, lo que implica el despliegue de la imaginación y la capacidad social, técnica y política de los territorios, países, sectores, o áreas de la planificación para el desarrollo. (p. 155)

Gráficamente,

**Figura 5**

*La prospectiva como construcción social de futuros*



Fuente: Medina (2020, p. 231)

El eje horizontal (anticipación ↔ acción) moviliza marcos volitivos de actuación mientras que el eje vertical (apropiación ↔ aprendizaje) conjuga la transformación individual y colectiva, así como el ciclo permanente dialógico de marcos cognitivos para la materialización del futuro.

En efecto, es importante comprender la función democratizadora de la prospectiva (Medina, 2020) para orientar la apropiación civil y colectiva del futuro. La sociedad civil es quien establece las condiciones para transformarse luego en co-diseñadora, co-constructora (como lo plantea Aguilar (2010) en su propuesta de *gobernanza* como concepto/enfoque) y evaluadora de su propio futuro. En otras palabras, la prospectiva ayuda a construir espacios



democráticos para dar sentido y poder, y así, movilizar la inteligencia colectiva para pensar, deliberar y moldear el futuro (Medina, 2020, p. 241). Esquemáticamente, la siguiente tabla expone la relación entre la prospectiva y la gestión pública:

**Tabla 10**

*Funciones y Utilidad de la Prospectiva para la Gestión Pública.*

<b>Función</b>	<b>Necesidad de los decisores</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Proceso para la gestión pública</b>
<b>Decisoria</b>	Enfrentar la incertidumbre	Proveer insumos significativos para la toma de decisiones	Determinación de objetivos, evaluación de procesos y mecanismos
<b>Cognitiva</b>	Comprender la complejidad del entorno	Monitorear y comprender las dinámicas de cambio tecnológico global	Producir visiones, intercambiar conocimiento
<b>Organizativa</b>	Organizar la acción colectiva	Promover sinergia y cooperación entre los actores y las redes sociales	Compartir información relevante, legitimación de la acción pública
<b>Proyectiva</b>	Estimular la capacidad de innovación	Estimular la imaginación para ampliar la gama de alternativas a construir por la sociedad	Producir nuevas ideas y eficaces proyectos
<b>Educativa</b>	Desarrollar una visión del mundo sistémica y dinámica	Forjar conciencia y perspectiva global entre una nueva generación de ciudadanos, líderes-planificadores.	Desarrollar capacidad de gobierno
<b>Democratizadora</b>	Abrir espacios para construir sentido en la acción colectiva	Promover la participación social y ampliar el debate público a nuevas voces y perspectivas ciudadanas	Apoyar la construcción de gobernanza

Fuente: Medina (2020, p. 241)

De acuerdo con Medina (2020, p. 244), la prospectiva apoya a la gestión pública para:

- Formular nuevas y mejores políticas públicas;
- Articular nuevas ideas y proyectos;

- Identificar desafíos y oportunidades;
- Responder a los desafíos tanto locales como globales;
- Desarrollar capacidades institucionales;
- Mejorar el tiempo y la calidad de respuesta a los problemas;
- Abordar las transformaciones sociales desde una perspectiva sistémica

**Funciones básicas de la planificación.** Estas funciones ayudan a coordinar estratégicamente políticas, planes, programas y presupuestos para “avanzar en la permanente construcción del balance necesario entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política” (Wiesner, Garnier & Medina, 2000, p. 66).

Estas funciones se cristalizan en la coordinación estratégica, la cual busca dotar de capacidades a los gobiernos e instituciones “para coordinar sus acciones y sus relaciones con el conjunto de la sociedad, con una visión integral de conjunto y desde una perspectiva de largo plazo, sostenible” (Ídem). Coordinar, en este marco interdisciplinario e interinstitucional, significa priorizar las políticas y acciones que permitan encontrar sentido entre la disyuntiva de la mirada a largo plazo y las necesidades inmediatas. Coordinar, por tanto, tiene un sentido direccionador. Además, implica establecer responsabilidades, de tipo políticas (quién determina las metas, quién se hace responsable), financieras (de dónde se generan los recursos, quien los asigna, con qué criterios) y operativas (quien ejecuta, cómo se evalúa, cómo se rinden cuentas...) (Wiesner et al., 2000).

De acuerdo con Medina y Ortegón (2006, p. 62), las funciones básicas de la planificación son (1) la prospectiva o visión de largo plazo, (2) la coordinación, y (3) la evaluación y concertación estratégica. En la primera parte de este marco conceptual se estudió la primera. Con relación a la coordinación, sobresalen los siguientes aspectos:

- Coordinación técnico-funcional

La coordinación involucra tres niveles, los cuales se integran verticalmente. El primero, es el nivel estratégico, donde se establece la visión, prioridades, objetivos, sectores y los medios para, en largo plazo (10 años o más) alcanzarla. El segundo, es el nivel programático, el cual articula la visión y la operatividad y donde “los programas de mediano plazo y la programación presupuestaria plurianual juegan un rol fundamental de coordinación y articulación de políticas” (Medina & Ortigón, 2006, p. 62). Y, el nivel operativo, donde se concreta la planificación y presupuestación de los niveles anteriores, relacionando eficiencia, equidad y democracia (Wiesner, Garnier & Medina, 2000).

De hecho, esta coordinación intertemporal, multinivel de políticas y gestión pública, comprende abordar las siguientes fallas o debilidades:

- *Fallas institucionales*, entendidas no sólo como el aparato y capacidad burocrática sino, también, como “el conjunto de normas, valores, principios, regulaciones y elementos de capital social (confianza, tolerancia, asociatividad, redes y participación ciudadana)” (Medina & Ortigón, 2006, p. 65)
- *Fallas de coordinación* “en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas” (Ídem), para sortear tres desequilibrios:
  - Transversales, por la priorización descoordinada de políticas
  - Verticales, por la desarticulación entre el nivel operativo/local y el estratégico/nacional o regional;
  - Intemporales, por la descoordinación entre los niveles macro, meso y micro.(Medina & Ortigón, 2006, p. 65)

- *Fallas de intervención*, relacionadas con fallas en el mercado causadas por la acción u omisión del Estado (creación de incentivos que en realidad pueden obstaculizar o generar desequilibrios en el mercado).

Identificar y comprender estas fallas es prioritario durante el proceso de planificación de la implementación, no sólo para no duplicar esfuerzos sino, para articular los diferentes niveles operativos de la gestión pública, de suerte que se logre la máxima eficiencia.

Desde esta perspectiva, cobra especial importancia la evaluación, el tercer eslabón de las funciones básicas de la planificación. Si los Estados después de su modernización en la década de los 90s decidieron apostar por la gestión por resultados, entonces, la evaluación se erige como un instrumento de aprendizaje continuo tanto para las instituciones/gobiernos como para los gerentes públicos y los ciudadanos. Wiesner y colegas plantean que para que la evaluación, en tanto función central de la coordinación estratégica, genere capacidades de aprendizaje a nivel institucional, debe poder “afectar los procesos de asignación presupuestaria” (Wiesner et al., 2000, p. 27).

Wiesner y colegas identifican—mas no prescriben—cuatro contextos donde se hace indispensable articular (1) evaluación, (2) aprendizaje colectivo e institucional y (3) equidad:

i) Aquellas donde la competencia no es fácil de introducir y donde el gasto crece más rápidamente que el PIB y que los presupuestos públicos totales, como es el caso del gasto en educación y salud.

ii) Aquellas donde los desafíos institucionales y políticos sean particularmente complejos, como es el caso de la regulación, de las privatizaciones y de la descentralización.

iii) En los marcos macroinstitucionales, sobre cuyo funcionamiento integral falta aún mucho que aprender, como es el caso de la justicia (por ejemplo, derechos de propiedad), de la seguridad social, y de la interacción entre los mercados laborales y educativos.

iv) Aquellas donde grupos de captadores de renta del sector público están limitando la adopción de reformas estructurales, como es el caso de la educación, la salud, la infraestructura, las comunicaciones, la justicia y la seguridad social. (Wiesner et al., 2000, p. 35)

La planeación, coordinación y evaluación de políticas públicas en el marco de la gestión pública son procesos que le ayudan al tomador de decisiones a programarse mejor a futuro; a las instituciones a comprometerse con la equidad, la eficiencia y la participación ciudadana; y los ciudadanos a integrarse significativamente en la planeación, ejecución y evaluación de la acción pública sobre sus territorios. Es decir, las funciones básicas de la planeación permiten “integrar la política social en la política económica” (Wiesner et al., 2000, p. 74), orientando e informando la transformación social y productiva.

**Escenarios.** Una de las metodologías más conocidas y aceptadas dentro de la prospectiva estratégica es la construcción de escenarios. Desde el marco analítico de las políticas públicas, “un escenario es una herramienta de análisis político que describe un conjunto posible de condiciones de futuro” (Glenn, 1999, p. 407). Para otros autores, un escenario es un proceso de *conversación* entre las partes implicadas que permite fortalecer las habilidades estratégicas de una organización. La conversación representa un espacio cognitivo, afectivo, intercultural y político (van der Heijden, 1995) donde los miembros de una organización pueden conocer y considerar los escenarios propuestos, que representan diferentes percepciones de una determinada situación, y en función de estos decidir qué se debe hacer y qué se desearía hacer (van der Heijden, 1995). Como lo propone Frank Fischer en la política como argumento

(Fischer, 2007), es fundamental diseñar escenarios/políticas que puedan ser discutidos en grupo, con el propósito de hallar un lenguaje común que facilite la toma de decisiones, así como la ejecución de las mismas.

En este sentido, como lo afirma Glenn (1999), “[l]a finalidad de la generación de escenarios es entender la combinación de decisiones estratégicas que son de máximo beneficio a pesar de varias incertidumbres y desafíos planteados por el ambiente externo” (p. 408). Los escenarios son, a la vez, una metodología y una caja de herramientas **cognitiva** (para dar rigurosidad y sistematicidad a la investigación; para proponer nuevos, alternativos, diferentes modelos mentales para imaginar el futuro), **comunicativa** (para crear un lenguaje común que incentive conversaciones y diálogos estratégicos y producir narrativas coherentes), **educativa** (en tanto promueve el aprendizaje y la apropiación social) y **participativa** (pues busca orientar la reflexión y concertar la acción) que ofrecen una *worldview* (Medina et al., 2014; Ringland, 2010; Durance & Godet, 2010; Goux-Baudiment, 2004) para actuar al interior de las organizaciones y con entornos exteriores a ella.

Según Durance y Godet (2010), para que los escenarios sean “creíbles y útiles (...) deben respetar las siguientes cinco condiciones: pertinencia, coherencia, probabilidad, importancia y transparencia” (p. 1489), con la finalidad de aportar métodos para que los usuarios se enfrenten a la complejidad de sus contextos mientras se estimula, al mismo tiempo, su imaginación.

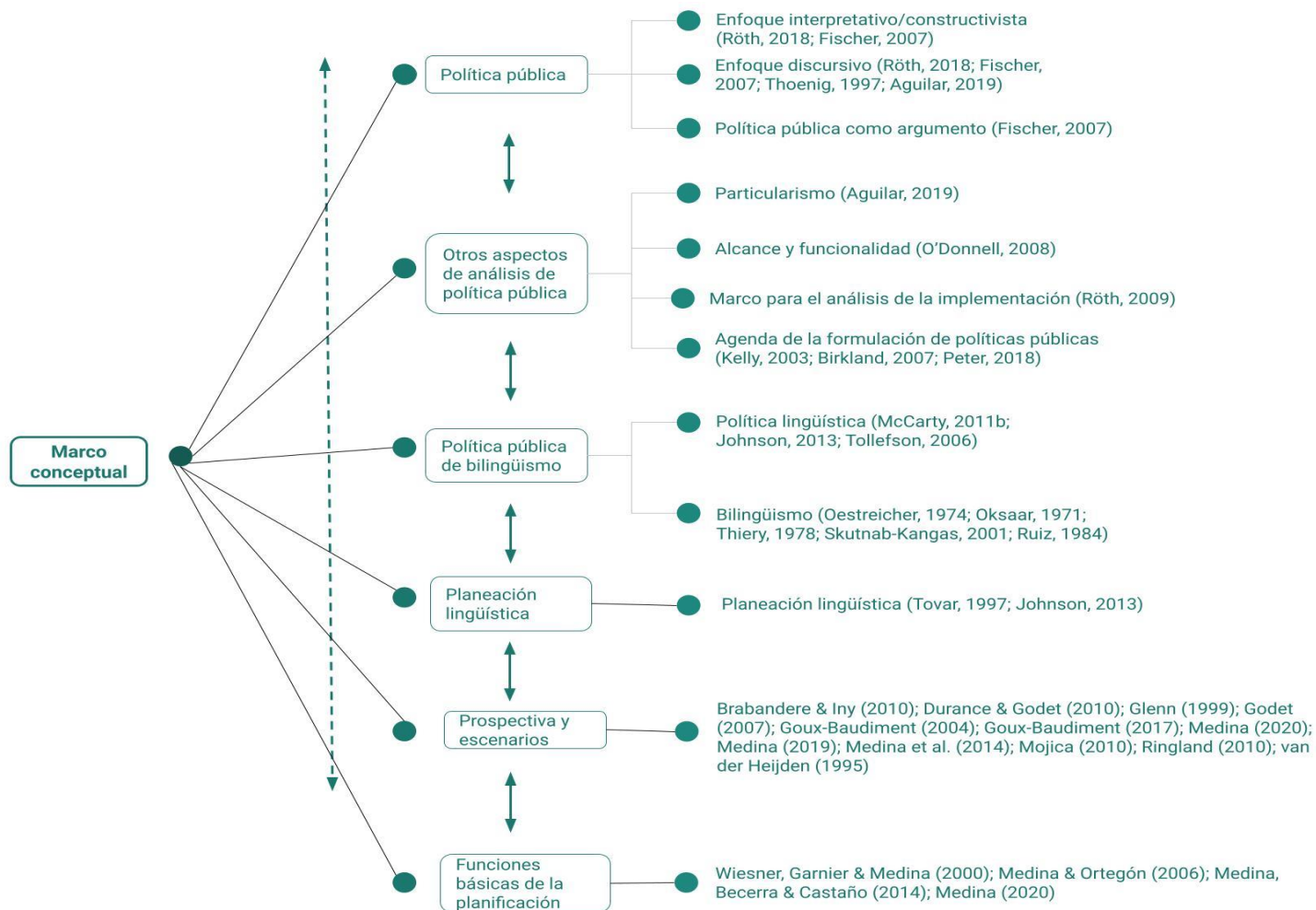
En síntesis, los escenarios, más que un método de investigación, promueven un cambio en la percepción (Brabandere & Iny, 2010); más que la exploración de futuros posibles, probables y deseables, son la transformación (léase construcción) del futuro; es decir, “un escenario no es un fin en sí mismo. Sólo tiene sentido como ayuda para la toma de decisiones en

la medida en que aclara las consecuencias de las decisiones actuales” (Durance & Godet, 2010: 1489).

Gráficamente, el marco conceptual se puede sintetizar así:

**Figura 6**

*Enfoque y conceptos que constituyen el Marco Conceptual*



Fuente: elaboración propia.



A manera de síntesis, el marco conceptual propone una doble articulación entre **análisis de política pública**—por medio de un enfoque discursivo, asumiendo la política pública como argumento y la implementación como un proceso complejo, interactivo, intencionado y heterogéneo (O’Donnell, 2008; Aguilar, 2019)—y **planeación y política lingüística educativa**—es decir, política lingüística, bilingüismo, orientaciones de política lingüística y planeación lingüística—, por medio de un enfoque prospectivo dialógico (van der Heijen, 1995; Schartz, 1995; Medina, 2020; Medina et al., 2014); donde la prospectiva aporta su caja de herramientas y funciones “decisoria, cognitiva, organizativa, proyectiva, educativa y democratizadora” (Medina, 2020, p. 241; Medina et al., 2014; Medina & Ortegón, 2006) para planificar de una manera plural y participativa, la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo departamental, la cual comparte procesos de orden psicosocial y cultural complejos—como es el desarrollo de competencia comunicativa e intercultural en inglés—, la coordinación multisectorial en diferentes horizontes temporales y las complejidades mismas del territorio (i.e., las zonas geofísicas y culturales diferenciadas del Valle del Cauca).

## 5.2 Marco legal

A continuación, se relaciona toda la legislación nacional vigente que circunscribe el entorno legal y jurídico aplicable a la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca. Las leyes, decretos, ordenanza y demás documentos se presentan en una tabla para trazar su desarrollo en el tiempo, explicar su contenido, y cuál o cuáles problema(s) aborda.

Básicamente, las leyes que conforman el marco legal del bilingüismo en Colombia establecen su tono político y cultural, justificando la necesidad del bilingüismo (Art. 10° Constitución Política de Colombia): en primera instancia, como factor clave en el esquema

más amplio de competitividad y productividad nacional (Conpes 3527 de 2008; Conpes 3678 de 2010; Programa Nacional de Inglés (MEN, 2014) (ver Roldán Virgen, 2018 y su propuesta de “análisis de la política de bilingüismo en términos de la teoría cognitiva del referencial global y sectorial”); Estándares básicos de competencia en inglés (MEN, 2006) y Plan decenal de educación 2006-2016) (MEN, 2016). Estos cambios en el “Referencial global-sectorial” de la política de bilingüismo corresponden, de acuerdo con Roldán Virgen (2018), a la estrecha relación entre “calidad-crecimiento y calidad-competitividad” (p. 87) que predominan en las imágenes, algoritmos y representaciones de los documentos de política pública en bilingüismo. En segunda instancia, como derecho (Roldán Virgen, 2018, p. 58 y 87) en el marco del sistema educativo colombiano (Ley 115 de 1994; Ley 1651 de 2013).

Además, en el marco legal se establecen las condiciones mínimas de prestación del servicio educativo, por ejemplo, horas mínimas en la educación básica secundaria y media (Ley 115 de 1994); competencias mínimas a desarrollar en la lengua extranjera (Ley 115 de 1994 y Ley 1651 de 2013); habilidades lingüísticas y comunicativas a desarrollar (Lineamientos curriculares (MEN, 1999); Currículo a implementar (Currículo sugerido de inglés (MEN, 2016)); Estándares básicos de competencia en inglés; Derechos básicos de aprendizaje en inglés (MEN, 2016)); y comparabilidad con estándares internacionales (Decreto 3870 de 2006; NTC 5588 de 2007).

**Tabla 11***Leyes y otras disposiciones relacionadas con la política pública de bilingüismo*

#	Ley, Norma, Disposición	Año	Descripción	Problema que aborda
1	Constitución política de Colombia de 1991	1991	ARTICULO 10. El español es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.	Establece la lengua oficial del país. Esto tiene efectos legales, educativos y económicos. Además, establece el carácter oficial de las lenguas propias en cada territorio.
2	Ley general de educación (ley 115 de 1994)	1994	Esta ley estipula la enseñanza y aprendizaje de una lengua extranjera en la educación básica y media. El artículo 21, literal m) hace obligatorio desarrollar competencias orales y escritas (lectura) “en al menos una lengua extranjera”.  El artículo 23, punto 7, hace obligatoria la enseñanza de lenguas extranjeras en la educación básica.  El artículo 57, promueve el bilingüismo en lenguas indígenas, vernáculos y criollas con el español.  El artículo 73 define el PEI; el 76 el currículo; y en el 79 el Plan de estudios.	Establece las condiciones mínimas para la enseñanza de una lengua extranjeras en la educación básica secundaria y media. Promueve el bilingüismo en lenguas amerindias, vernáculos y criollas (como el Palenquero o el inglés sanandresano) con el español. Determina las características de los currículos y PEI de las IE oficiales y privadas en el país.
3	Ley de bilingüismo (ley 1651 de 2013)	2013	Esta ley modifica, por un lado, los artículos 13, 20, 21, 21, 30 y 38 de la Ley 115 de 1994, adicionando el componente de producción escrita al desarrollo de competencias ya previstas en esos artículos; y, por otro, en el Artículo 8° apoya el estudio del inglés en los establecimientos educativos oficiales “sin perjuicio de la educación especial que debe garantizarse a los pueblos indígenas y tribales”.	Amplía las competencias comunicativas en lenguas extranjeras a enseñarse a partir de la educación básica.

4	Decreto n° 3870 de 2006	2006	Por medio del cual se adopta el Marco común europeo de referencia para las lenguas (Council of Europe, 2001a) como el documento guía en los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación de lenguas extranjeras en Colombia. Esto permite la comparación con estándares internacionales.	Adopción del MCER para sistematizar la enseñanza y evaluación de lenguas extranjeras en Colombia.
5	Ordenanza 345 de 2012 (Asamblea Departamental Valle del Cauca, 2012)	2012	Esta norma establece las líneas de acción a nivel educativo, social y empresarial para el desarrollo de la política pública de bilingüismo en el Valle del Cauca en un horizonte temporal de 10 años.	Ataca algunos sectores donde se considera necesario promover el bilingüismo.
6	Norma técnica NTC 5580 de 2007 Programas de formación para el trabajo en el área de idiomas.	2007	Esta norma establece los criterios básicos que debe cumplir cualquier programa de formación de para el trabajo en el área de idiomas. Estos criterios incluyen: la conceptualización y caracterización de la calidad, las actividades de lengua, las competencias a desarrollar, los perfiles de los formadores/docentes, estudiantes/egresados, los contextos de aprendizaje, organización curricular, organización administrativa, sistemas de monitoreo y evaluación, entre otros requisitos.	Establecer los criterios mínimos que debe cumplir cualquier programa de formación para el trabajo en el área de lenguas extranjeras.
7	Conpes 3527 Política nacional de competitividad y productividad	2008	Esta política establece los lineamientos de la política nacional de competitividad y productividad, identificando, como uno de sus ejes centrales la educación y las competencias laborales y, dentro de este plan de acción, el 'bilingüismo'.	La necesidad de insertar a Colombia en la economía global en diferentes ámbitos económicos (agro, comercio exterior, ciencia, tecnología e innovación) y sociales (educación, bilingüismo).
8	Conpes 3678 Política de transformación productiva		La política de transformación productiva tiene como objetivo el desarrollo de sectores competitivos a nivel internacional, a través de la transformación y modernización del aparato productivo colombiano, en complementariedad con los procesos de internacionalización de la economía nacional.	La necesidad de modernizar el aparato productivo nacional, identificando y priorizando los sectores que jalonarán la economía en los próximos decenios.

Fuente: elaboración propia.

### Tabla 12

*Documentos curriculares Ministerio de Educación Nacional relacionados con la política pública de bilingüismo*

#	Documentos del Ministerio de Educación Nacional	Año	Descripción	Problema
1	Los lineamientos curriculares para lenguas extranjeras	1999	Por medio de los cuales se traza el marco conceptual, metodológico y evaluativo para enseñar lenguas extranjeras en Colombia (no se especifica ninguna lengua en particular).	No existían lineamientos filosóficos, teóricos, curriculares, pedagógicos, metodológicos ni evaluativos para la enseñanza de lenguas extranjeras en Colombia.
2	Estándares de competencias en lenguas extranjeras: inglés	2006	Este documento contextualiza los objetivos comunicativos (lingüísticos, sociolingüísticos y pragmáticos) del Marco común europeo de referencia para las lenguas en el ámbito escolar colombiano, desde básica primaria hasta media. Se determinan los estándares y los niveles de dominio según grupos de grado escolar y se fija el nivel B1 como el nivel con que deben egresar los estudiantes de bachillerato en Colombia.	No existían estándares para medir el progreso del aprendizaje del inglés en la educación básica ni media.
3	Currículo sugerido	2016	Como su nombre lo indica, este documento propone una serie de mallas curriculares por cada grado para articular, por un lado, los Derechos básicos de aprendizaje con las cuatro áreas transversales del currículo (i.e., democracia y paz, salud, medio ambiente y globalización) y, por otro lado, propone una secuencia didáctica flexible para que los docentes de inglés organicen su clase en términos de objetivos comunicativos a alcanzar por grado.	No existía un currículo unificado para la enseñanza del inglés como lengua extranjera en los EEO del país
4	Derechos básicos de aprendizaje: inglés	2016, 2017	Los DBA especifican los aprendizajes fundamentales que se pretende logren todos los estudiantes en cada grado, desde transición hasta media; siendo estos, a su vez, la base de otros aprendizajes. Este documento brinda ejemplos concretos a los docentes para desarrollar su clase y les permite reflexionar respecto del contenidos de sus clases y de las diferentes propuestas de evaluación.	Brindar elementos didácticos complementarios a los Estándares Básicos de Competencia para la planeación de las clases de inglés como lengua extranjera en la educación básica secundaria y media. En 2017 se crearon los DBA para transición y primaria.
5	Orientaciones pedagógicas	2016	Este documento propone los fundamentos metodológicos, pedagógicos y evaluativos para diseñar, implementar y evaluar desde lo necesario en el nivel micro de la clase, hasta el nivel meso del plan de área y el marco del PEI.	No había un modelo pedagógico para la enseñanza del inglés como lengua extranjera para los EEO del país. Se adopta el enfoque comunicativo y por tareas como los ejes para el

				desarrollo de competencia comunicativa en la LE.
--	--	--	--	--------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia.

### Tabla 13

*Planes de orden nacional y departamental relacionados con la política pública de bilingüismo*

#	Plan	Año	Descripción	Problema
1	Plan nacional de desarrollo 2014-2018 <sup>17</sup> (Congreso de la República de Colombia, 2014)	2014	Este documento promueve el bilingüismo en inglés como motor para alcanzar las metas de paz, equidad y educación del Gobierno nacional. Allí se determinan las líneas de acción, la población objetivo y las metas en el cuatrienio 2014 a 2018.	El bajo nivel de inglés de la población en edad educativa y productiva del país. El rezago con relación a los países de la región. La falta de articulación del sector educativo con los demás sectores identificados como las "locomotoras" del desarrollo.
2	Programa Nacional de Bilingüismo (MEN, 2014)	2014	Este documento establece los objetivos y el programa para que la población colombiana en edad estudiantil y productiva alcancen un nivel pre-intermedio de competencia comunicativa en inglés (B1) para 2025.	Crear las bases para que los estudiantes al finalizar la educación media en EEO, salgan con un nivel B1 de acuerdo con el MCER.
3	El plan nacional decenal de educación 2006-2016 <sup>18</sup> (MEN, 2007)	2005	Por medio de la cual se enfatiza el bilingüismo en inglés como eje de desarrollo social, tecnológico y científico para el país.	Articular el aprendizaje del inglés como parte del desarrollo económico y social del país.

<sup>17</sup> El Plan de desarrollo nacional vigente (Ley 155 de 2019) continúa con las mismas líneas en bilingüismo que el anterior.

<sup>18</sup> Es importante mencionar que en el Plan nacional decenal de educación actual (2016-2026), no aparece mención alguna del fortalecimiento de competencia comunicativa en lengua extranjera (inglés). Ver: [http://www.plandecenal.edu.co/cms/media/herramientas/PNDE%20FINAL\\_ISBN%20web.pdf](http://www.plandecenal.edu.co/cms/media/herramientas/PNDE%20FINAL_ISBN%20web.pdf)

4	Plan de Desarrollo del Valle del Cauca 2016-2019. "El Valle está en Vos" (Gobernación Valle del Cauca)	2016	VALLE BILINGÜE: Implementación de un plan de bilingüismo para todos los estudiantes de los establecimientos educativos oficiales y un plan de choque dirigido a los grados 10° y 11°.	Bajo rendimiento en las pruebas de estado (Saber 11, antes ICFES) en inglés.
5	Plan de Desarrollo del Valle del Cauca 2020-2023. "Valle invencible" (Gobernación del Valle del Cauca)	2020	LÍNEA DE ACCIÓN 102. ECONOMÍA NARANJA 10201. PROGRAMA: VALLE DESTINO TURÍSTICO, COMPETITIVO Y SOSTENIBLE 1020101. Valle Competitivo Bilingüe 1020101. Subprograma: Valle turístico bilingüe  50102. PROGRAMA: EDUCACIÓN INCLUYENTE 5010202. Subprograma: Gestión educativa	Convertir al Valle en un destino turístico internacional e implementar estrategias para mantener el nivel de inglés en docentes y estudiantes

Fuente: elaboración propia.

## 6. Metodología

### 6.1 Diseño de investigación

Esta investigación de corte cualitativo sigue un diseño investigativo de tipo descriptivo e interpretativo (Miles, Huberman & Saldaña, 2014; Hernández, Fernández & Baptista, 2010; Schwandt, 2007), basado en la prospectiva estratégica y, más puntualmente, en la metodología para el desarrollo de escenarios de futuro de Schwartz (1995) y van der Heijden (1995, 2005). Desde esta perspectiva, esta investigación se caracteriza por su naturaleza “situacional y culturalmente mediada” (Lockyer, 2008, 708).

El enfoque investigativo cualitativo es operacionalizado en esta tesis como un proceso de indagación sistemático, reflexivo, iterativo y flexible (Hernández et al., 2010), que emplea diferentes epistemologías y metodologías “de una manera flexible, de acuerdo con los requerimientos de la situación” (Ibid., p. 10) para, desde una perspectiva interpretativa y socioconstructivista, comprender el significado de la actividad humana y sus instituciones (Ibid., p. 9).

En tanto proceso relacional, “mantiene una doble perspectiva: analiza los aspectos implícitos, explícitos, conscientes y manifiestos, así como aquellos implícitos, inconscientes y subyacentes” (Ibid., p. 10) del fenómeno estudiado. En ese orden de ideas, el diseño investigativo se plantea de una manera flexible, con varias etapas iterativas e interactivas (a manera de espiral), haciendo uso de diferentes métodos y herramientas para la generación, recolección, análisis y representación de datos cualitativos, con el fin de desarrollar el objetivo general de la investigación, que busca:



Establecer **recomendaciones de implementación** de política pública del proceso de **planificación de la implementación** de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca a partir de un **análisis prospectivo**. (énfasis añadido)

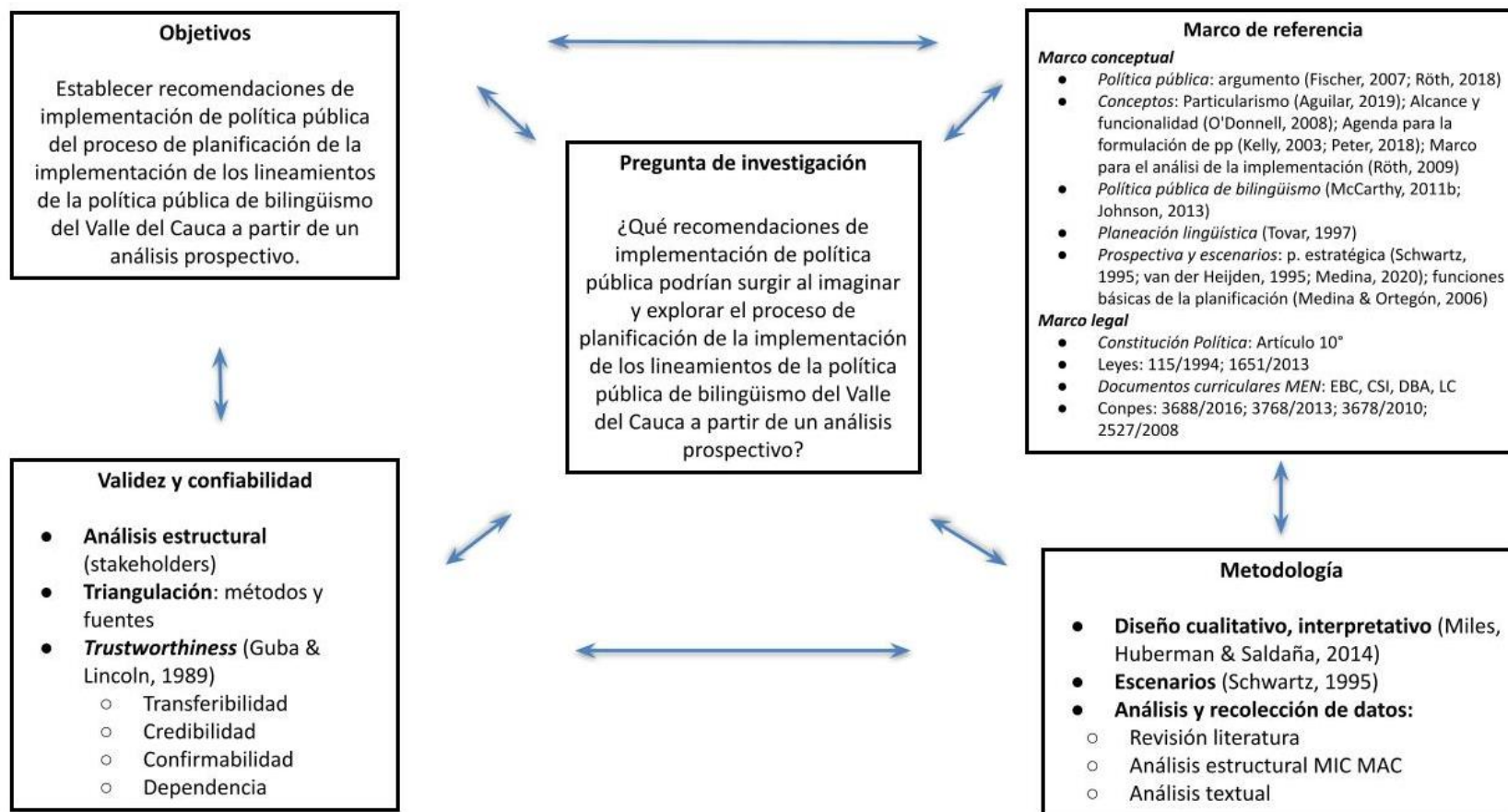
Para materializar este objetivo, que implicar llegar a un conjunto de *recomendaciones*, específicamente en un ciclo poco explorado del ciclo de las políticas públicas—la *planificación de la implementación*, no la implementación (Zeller, 2007), por medio de un enfoque particular—*prospectivo*, se propone un diseño investigativo que configure “... un conjunto interrelacionado de supuestos, conceptos, valores y prácticas” (Schwandt, 2007, p. 121) para comprender la realidad con una perspectiva de *futuro* (Medina, 2020).

En efecto, el diseño de esta investigación es moldeado e informado en todas sus etapas por la prospectiva estratégica en general (Glenn, 1999; Medina et al., 2014; Medina, 2010; Mojica, 2010; Ringland, 2010; Goux-Baudiment, 2004, 2017) y la planificación por escenarios (Schwartz, 1995; van der Heijden, 1995) en particular.

En ese orden de ideas, el diseño se enmarca en el modelo interactivo propuesto por Maxwell (2013), donde las preguntas de investigación articulan, a manera de eje central, los objetivos, el marco conceptual y legal, la metodología, y la validez (*trustworthiness* en el sentido de Guba y Lincoln, (1989)). Esquemáticamente,

**Figura 7**

*Diseño de investigación*



Fuente: elaboración propia con base en el modelo interactivo de Maxwell (2013).

La pregunta-problema de investigación, así como el objetivo proponen un proceso creativo (“imaginar”) para hacer una propuesta de planificación (conceptual) desde un enfoque prospectivo (futuro) entre dos momentos del ciclo de políticas públicas, a saber, entre la formulación y la implementación.

El marco de referencia plantea el enfoque, los supuestos y los conceptos que moldean “cómo se mira la realidad” (Schwandt, 2007, p. 248). Se escogió un enfoque interpretativo, constructivista, donde la política pública se comprende como argumento (Fischer, 2007).

La metodología se propone desde un enfoque cualitativo que articula la metodología para el desarrollo de escenarios de Peter Schwartz (1995) la cual, integra, a su vez, otros métodos y herramientas. En primer lugar, los hallazgos del Estado del arte y de los conceptos del marco conceptual. En segundo lugar, los datos generados del análisis estructural MIC MAC y el análisis textual. El análisis estructural, como se explicará con detenimiento adelante, permite incorporar lo “explícito y lo implícito”, las voces de diferentes *stake-* y *powerholders*, generar y representar información con más complejidad y riqueza semántica, complementando la visión del investigador.

La validez de la investigación (en términos de *trustworthiness*) parte de los criterios elaborados por Guba y Lincoln (1989). Básicamente, Guba y Lincoln proponen cuatro términos equiparables a los utilizados en la investigación cuantitativa para asegurar la validez de los resultados y el rigor del proceso investigativo, sin reducirlo a parámetros positivistas o neopositivistas.

En ese sentido, al conjunto (1) generalización (o validez externa), (2) validez interna, (3) objetividad y (4) confiabilidad; le corresponde el par cualitativo (1) transferibilidad, (2) credibilidad, (3) confirmabilidad y (4) dependencia.

Comparativamente, mientras que la generalización se refiere a la extrapolación de resultados a múltiples contextos, la transferibilidad se refiere al alcance del estudio, sea éste amplio o limitado, de suerte que su aplicabilidad en diferentes contextos sea fácilmente discernida por otros investigadores o tomadores de decisiones.

Con relación a la validez interna, una investigación lo ha logrado si mide lo que se propuso medir. Por su parte, una investigación es creíble (credibilidad) si el fenómeno de investigación se describe con suficiente riqueza y precisión.

Con relación a la objetividad, una investigación es objetiva si los datos fueron recolectados sin ningún tipo de sesgo. Por su parte, la confirmabilidad implica que tanto la interpretación como los resultados coincidan con los datos recolectados.

Por último, la confiabilidad—más puntualmente la reproducibilidad de los resultados—hace referencia a la capacidad de replicar, bajo las mismas condiciones y contexto, los resultados. Por su parte, la dependencia es más realista y ajustada a las investigaciones de corte cualitativo pues busca que los investigadores especifiquen, con detalle, sus instrumentos y técnicas de generación y recolección de datos de suerte que otras personas pueden utilizar estos métodos en contextos similares. La presunción es que bajo condiciones similares (e.g., contexto, tipo de participantes, problema, etc.) se debería llegar a conclusiones parecidas.

De otra parte, se utilizará la triangulación de métodos y de fuentes (*data*) (Rothbauer, 2008) para complementar la validez arriba mencionada. La triangulación se utiliza como una estrategia para identificar, explorar, y comprender diferentes dimensiones del fenómeno o problema estudiado, por tanto, busca fortalecer los resultados y enriquecer las interpretaciones (Rothbauer, 2008, p. 892).

Antes de explicar la metodología para el desarrollo de escenarios, se relacionan dos aspectos fundamentales para contextualizar la investigación, a saber: la investigadora y el contexto (i.e., el Valle del Cauca).

**La investigadora.** El interés por la prospectiva y la política pública de bilingüismo proviene de varias circunstancias. En primer lugar, el interés por el bilingüismo surge de la misma formación de la investigadora (licenciada en lenguas extranjeras) y por haberse desempeñado profesionalmente como directora académica e interventora de proyectos educativos en bilingüismo a nivel local (Cali, Jamundí) y departamental (Valle del Cauca) financiados por el Sistema General de Regalías (SGR). Particularmente, durante el proyecto ‘Innovación de ambientes de aprendizaje para mejorar las competencias comunicativas en inglés en los municipios no certificados del Valle del Cauca’ la investigadora participó en el proceso de concertación de la política pública de bilingüismo departamental, ayudando en la recolección y análisis de la información, para levantar los lineamientos que se traducirían, posteriormente, en la modificación y actualización de la Ordenanza 345 de 2012 (la cual establece la política pública de bilingüismo departamental).

Por otro lado, el interés por la prospectiva está ligado a la Maestría en Administración que realizó la investigadora en 2015-2017, donde propuso la creación del Centro de Idiomas de la Universidad del Valle utilizando la metodología de escenarios (Cf. Gómez Pérez, 2017).

**El contexto.** La investigación tiene como objetivo impactar los municipios no certificados del Valle del Cauca, área de actuación de la Secretaría de Educación Departamental, por la categoría de estos municipios.

**Mapas y territorio**<sup>19</sup>. El Departamento del Valle del Cauca está dividido en 42 municipios, 88 corregimientos, 531 inspecciones de policía, así como numerosos caseríos y sitios poblados.

- Gentilicio: Vallecaucano
- Superficie: 22.140 km<sup>2</sup>
- Población: 4'475.886 habitantes (DANE, 2019)
- Densidad: 204.31 Hab/Km<sup>2</sup>
- Capital: Cali – 2'27.642 habitantes (DANE, 2019)

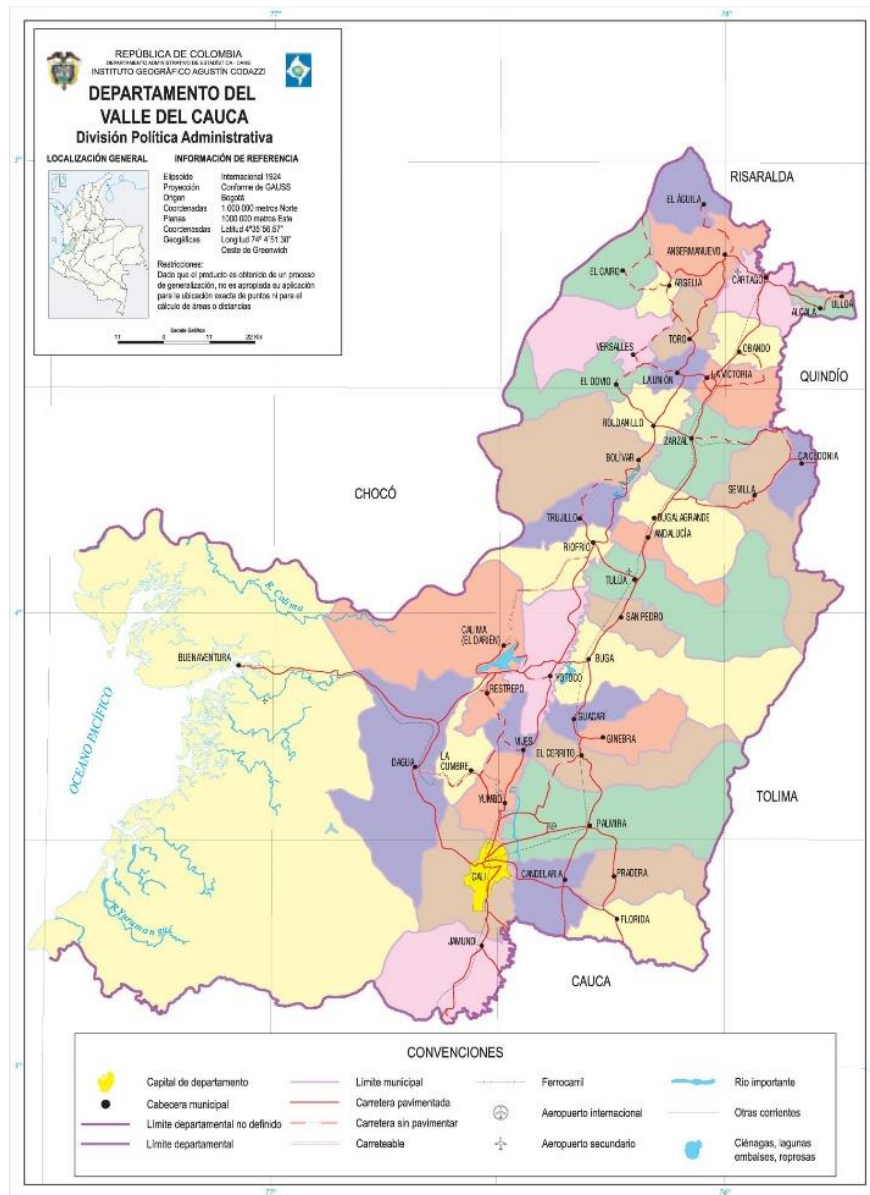
**Ubicación, extensión y límites del Valle del Cauca.** El Departamento del Valle del Cauca está situado al suroccidente del país, formando parte de las regiones andina y pacífica; localizado entre los 05°02'08'' y 03°04'02'' de latitud norte y a los 72°42'27'' y 74°27'13'' de longitud oeste. Cuenta con una superficie de 22.140 km<sup>2</sup> lo que representa el 1.9 % del territorio nacional. Limita por el norte con los departamentos de Chocó, Caldas y Quindío; por el este con los departamentos del Quindío y Tolima; por el sur con el departamento del Cauca; y por el oeste con el océano Pacífico y el departamento del Chocó.

---

19 Información tomada directamente de la página web de la Gobernación del Valle: <https://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones/60137/mapas-y-territorios/>. Y del DANE: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-desarrollo-territorial/100320-Info-Alcaldias-Candelaria-Yumbo-Jamund%C3%AD-Palmira.pdf>

**Figura 8**

*Mapa Político Valle del Cauca*



Fuente: <https://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones/60137/mapas-y-territorios/info/gobvalle/media/galeria377.jpg>

## 6.2 Metodología para el desarrollo de los escenarios

La metodología para el desarrollo de los escenarios es una adaptación de Schwartz (1995), van der Heijden (1995, pp. 186-213) y Medina (2010, p. 5). Las etapas del proceso investigativo se recogen en el siguiente diagrama:

**Figura 9**

*Etapas Diseño Metodológico*



Fuente: elaboración propia con base en Schwartz (1995).

A continuación, se explica cómo se incorporan métodos y herramientas de otros enfoques (e.g., el análisis estructural y el análisis textual) al diseño aquí esbozado para que los lectores comprendan cómo se generan, organizan, analizan y representan los datos de esta investigación.

### 6.2.1 Decisiones: desarrollo de la decisión principal

De acuerdo con Schwartz (1995), el primer paso implica definir el problema y el horizonte temporal, es decir, se contextualizan las decisiones claves a tomar.



### 6.2.2 Factores decisorios clave del micro-, meso- y del macroentorno

El segundo paso "consiste en hacer la lista de los factores clave que tienen incidencia sobre el éxito o fracaso de esta decisión" (Schwartz, 1995, p. 209) tanto al interior de la organización como fuera de ella. Al interior, se explora los contextos relacionados con los actores y sectores principales, las actividades propias de la organización y sus potenciales cambios. Mientras que, al exterior de la organización, se analizan las "tendencias motrices del macroentorno" (Schwartz, 1995, p. 209), es decir, los planos sociales, económicos, políticos, ambientales y tecnológicos.

Este ejercicio se realiza a través del análisis estructural, mic mac (Deusto Business School, s.f). El análisis estructural es un método multiactor que orienta la reflexión prospectiva identificando las variables, actores y sectores claves para la comprensión de los subsistemas que constituyen el problema o fenómeno estudiado. El método consta de tres fases:

- Fase 1: Identificación de las variables claves del sistema

En esta fase, se enumeran las variables, de acuerdo con los entornos que propone Albrecht (1999) que afectan el sistema. Se sugiere ser lo más exhaustivo posible (identificar entre 70 u 80 variables) para circunscribir tanto el contexto interno como externo.

Se debe explicar, en detalle, cada variable para establecer su situación actual, las relaciones causales o de dependencia entre ellas, su pasado y (potencial) evolución; de manera que se puedan "descubrir tendencias o rupturas futuras" (p. 1)

- Fase 2: Descripción de relaciones entre las variables

En esta fase, se establece la red de relaciones entre las variables. Para ello, se utiliza una matriz de doble entrada, donde se pondera el grado de influencia entre cada una de las variables. La calificación o puntuación es cualitativa. Por cada pareja de variables, se plantean las

siguientes preguntas: ¿qué relación existe entre la variable X y la variable Y? ¿Su influencia sobre la otra es directa (D), indirecta (I) o potencial (P)? Si no hay relación se anota 0. Si la relación de influencia directa es débil, entonces (1), mediana (2), fuerte (3) o potencial (P). La siguiente tabla ilustra esta matriz con datos reales de esta investigación:

**Tabla 14**

*Ejemplo de Matriz*

	1: Pluriemple	2: Proyección	3: USD vs. CO	4: Expo extra	5: Dripfeed	6: DI bajo ni	7: Coadmin pr	8: Desarticul	9: Desart pp	10: Disc PDPD
1: Pluriemple	0	P	0	1	0	3	0	1	0	1
2: Proyección	1	0	2	0	0	0	P	0	0	1
3: USD vs. CO	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
4: Expo extra	1	1	0	0	2	0	0	2	0	0
5: Dripfeed	1	0	0	1	0	0	0	2	0	0
6: DI bajo ni	3	0	0	0	1	0	0	2	2	3
7: Coadmin pr	P	2	0	2	0	1	0	1	0	2
8: Desarticul	0	0	0	3	3	3	0	0	2	2
9: Desart pp	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
10: Disc PDPD	3	1	0	1	0	3	1	1	1	0

Fuente: elaboración propia.

- Fase 3: Identificación de las variables clave con el mic mac

En esta fase se determinan las variables claves o críticas para la "evolución del sistema". Este método realiza varias iteraciones. En la primera, se establece la clasificación por influencia directa. En la segunda, se establece la clasificación indirecta a través de la matriz de impactos cruzados por multiplicación aplicada a una clasificación o mic mac. "Esta clasificación indirecta se obtiene después de la elevación en potencia de la matriz" (Prospectiva.eu, 2004, p. 2). La

tercera iteración revela las relaciones potenciales tanto directas como indirectas, arrojando otra luz al subsistema.

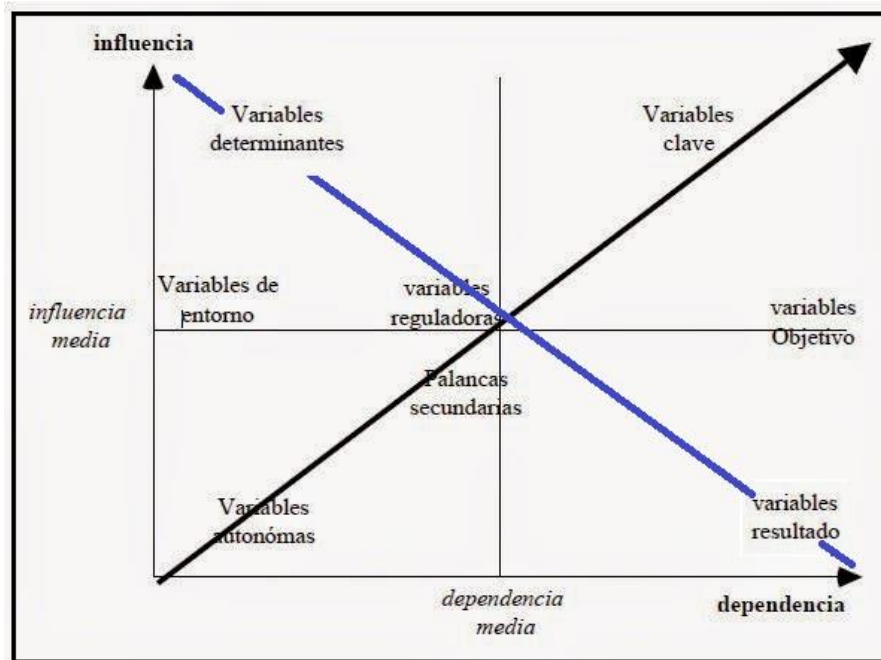
La utilidad de esta identificación y jerarquización de variables estriba en que revela las relaciones subyacentes u ocultas (léase potenciales) entre variables, que la clasificación directa no permite discernir.

- Análisis de subsistemas

La relación de influencia vs. dependencia se representa en la siguiente figura. La división del plano cartesiano en zonas diferenciadas establece una jerarquía o tipología de variables para comprender las relaciones en el subsistema de estudio, a saber:

### Figura 10

*Representación Relación Variables mic mac.*



Fuente: elaboración propia con base en Deusto Business School (s.f.).

La primera diagonal (de color azul) se denomina de **entrada/salida** y contribuye a la lectura del sistema. Las siguientes variables se asocian a ella:

- Las **variables determinantes** se ubican en el cuadrante superior izquierdo, estas variables son "fuertemente motrices, poco dependientes (...) y determinan el funcionamiento del sistema" (Deusto Business School, s.f.). Cualquier cambio que ellas sufran afectará todo el sistema.
- En el centro se encuentran las **variables reguladoras**, son importantes para el funcionamiento normal del sistema, operan en tanto "llave de paso" para el logro de las variables claves.
- En la parte inferior derecha se encuentran las **variables de resultado o de salida**. Son altamente dependientes, poco influyentes y relacionan los resultados del sistema. Usualmente, se las asocia con indicadores de evolución u objetivos.

La segunda diagonal (de color negro) se denomina **estratégica**. Esta diagonal relaciona el componente crítico de la estrategia. Las siguientes variables se asocian a ella:

- En el plano inferior izquierdo se ubican las **variables autónomas**, aquellas que no ejercen ni reciben ningún tipo de influencia. Se relacionan con tendencias pasadas y pesadas o inercias del sistema, por tanto, no aportan al futuro del sistema.
- En la parte central izquierda, se ubican las **variables de entorno**, aquellas con baja o nula dependencia del sistema.
- En la parte superior derecha, se ubican las **variables claves o críticas** del sistema, aquellas con la mayor motricidad y dependencia. Sus cambios se asocian a fuertes impactos; son muy sensibles, por tanto, afectan ostensiblemente a las otras variables, alterando el funcionamiento del sistema. Estas variables establecen los retos del sistema.

Otras variables importantes son:

- En el centro, debajo de las variables reguladores, están las **palancas secundarias**, variables menos motrices que las reguladoras, pero con alto grado de motricidad y

dependencia. Afectan, en un segundo nivel o indirectamente, a las variables clave, pues pueden afectar a las reguladoras.

- En la parte derecha, sobre el eje central, se encuentran las **variables objetivo**. Estas variables son medianamente motrices y muy dependientes, lo que permite actuar fácilmente sobre ellas para afectar a las variables clave.

Análisis del **eje estratégico**. Este análisis establece que “el valor estratégico de cualquier variable estaría determinado por la suma de su valor de motricidad y su valor de dependencia” (Martínez, 2012, p. 18). Se realiza en complementariedad con el análisis de subsistemas y permite comprender las relaciones causales entre las variables lo que, a su vez, permite establecer las acciones para modificar o influenciar ciertas variables para movilizar otras.

### **6.2.3 Clasificar por orden de importancia y gobernabilidad**

La tercera etapa consiste en ordenar, jerárquicamente, con base en dos criterios los factores claves y las tendencias motrices. La calificación por importancia y gobernabilidad (IGO) tiene como objetivo desarrollar una “visión de helicóptero”, es decir, “la aptitud para trabajar en detalles específicos guardando al mismo tiempo, la medida del contexto general (...)” (van der Heijden & Schwartz, 1997, p. 223). En otras palabras, esta calificación pretende visualizar las dimensiones donde se deben concentrar las decisiones estratégicas.

Con base en las definiciones del Conpes de Participación ciudadana (DNP, 2013, p. 18) y de Cruz-Aguilar & Medina-Vásquez (2015), por importancia se comprende la relación de coherencia y pertinencia entre las acciones propuestas y los objetivos establecidos; y por gobernabilidad el “grado de control de los actores sobre la gestión y ejecución de las acciones” (DNP, 2013, p. 18).

La escala para determinar la importancia y gobernabilidad es la siguiente:

#### **Tabla 15**

*Escala Importancia y Gobernabilidad (IGO)*

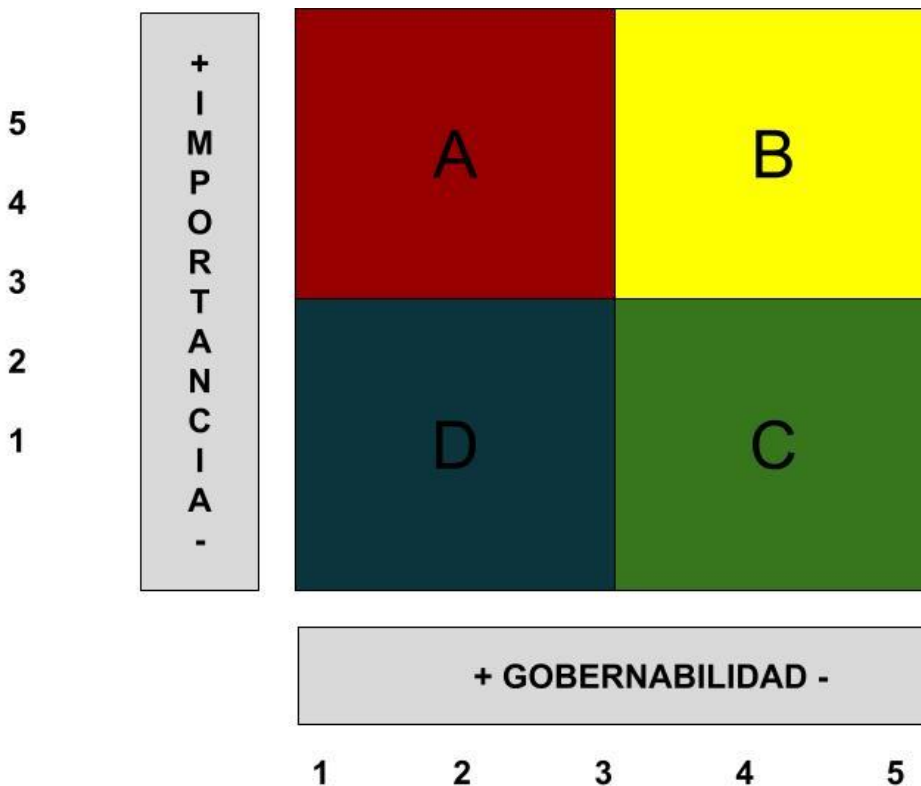
<b>Importancia</b>		<b>Gobernabilidad</b>	
5	Muy importante	5	Nula
4	Importante	4	Débil
3	Moderadamente importante	3	Media
2	Poco importante	2	Medio alta
1	No es importante	1	Alta

Fuente: elaboración propia con base en Medina (2010).

Gráficamente:

**Figura 11**

*Matriz de Importancia y Gobernabilidad (IGO).*



Fuente: adaptada de Estudio Prospectivo Competitivo Multidimensional para el Crecimiento de la Industria Automotriz Colombiana al 2032 (Medina et al., 2017, p. 147)

Se utilizará una combinación de la clasificación de Albrecht (1999) y Sallenave (2004) para denominar el tipo de variable y las dimensiones. La **importancia** se graduará en términos de gestión del cambio; mientras que, la **governabilidad**, se graduará en términos del control que posea la Secretaría de Educación Departamental del Valle del Cauca de las iniciativas (en la Ordenanza se designó a la ETC como el implementador de esta política pública).

#### 6.2.4 Lógica de los escenarios

El propósito de la cuarta etapa es identificar los ejes sobre los cuales se elaborarán los escenarios y establecer la trama sobre la cual diferirán. Como lo plantea Schwartz, este es un proceso pedagógico, por tanto, incentiva la discusión y la reflexión para movilizar la acción.

Si se escoge un eje, se trabajará en términos de espectro; dos ejes, implicarán una matriz; y, tres ejes, un volumen. Por supuesto, "un escenario puede articularse alrededor de diversas intrigas" (Schwartz, 1995, p. 215). El rol de las tramas o intrigas es elucidar las dinámicas y relaciones al interior del sistema o problema abordado, así como comunicar "eficazmente el mensaje" (Ídem).

Schwartz propone, al menos, tres tipos de tramas para articular la narrativa de los escenarios:

- Ganadores vs. Perdedores
- Desafío vs. Respuesta
- Evolución

Ganadores vs. Perdedores implica que la ventaja o victoria de unos es el retroceso o fracaso de los otros. La lógica subyacente es economicista y enfatiza el conflicto, las tensiones y potenciales coaliciones necesarias para quedarse con el juego.

Desafío vs. Respuesta implica una lógica basada en estrategias de confrontación/adaptación o problema/solución, donde lo importante no es, necesariamente, ganar, sino adaptarse con la rapidez y calidad necesaria al cambio. Esta trama enfatiza los retos del sistema.

Por último, Evolución, implica una lógica basada en los cambios lentos, ya sea en clave de "crecimiento" o "declive". El arquetipo de esta trama es la innovación tecnológica. El rol de estos escenarios es captar y cernir el cambio y sus consecuencias.

Por supuesto, existen otras tramas que, en sus diferentes modalidades, aprehenden la realidad y el futuro que queremos anticipar.

### **6.2.5 Elaboración de los escenarios**

La quinta etapa presupone la integración de los factores y tendencias claves identificados en la segunda etapa para completar y dar sentido a la narrativa creada en la etapa inmediatamente anterior. Esta integración se materializa en las hipótesis de futuro o escenarios.

### **6.2.6 Implicaciones estratégicas e indicadores críticos**

La última etapa tiene tres componentes: el primero, abordar los principales desafíos, consecuencias a múltiples niveles, horizontes temporales, dimensiones, contextos y actores de las hipótesis de futuro (i.e., los escenarios). Ejemplos de preguntas que guían este análisis pueden ser:

- “¿Qué puede pasar?
- ¿Cuál es el margen de maniobra?
- ¿Cuáles son las consecuencias de las decisiones presentes?” (Medina et al., 2017, p. 34)



El segundo, identificar los actores ganadores y perdedores de cada escenario o, dependiendo de la lógica subyacente de la trama, explicar los desafíos y posibles soluciones.

Y, el tercero, proponer una serie de indicadores que permitan monitorear la propuesta para hacer viable su implementación.

### **6.3 Análisis textual**

De otra parte, se utilizará el análisis textual (Lockyer, 2008; Schwandt, 2007) y el análisis de redes semánticas para comprender de qué manera el formulador entiende los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca y determinar, en la medida de lo posible, otros *drivers* para la elaboración de los escenarios.

Los métodos de análisis de contenido textual varían a lo largo de un continuo anclado en un extremo por los métodos que enfatizan el contenido o lo que se dijo y en el otro extremo por los métodos que enfatizan la forma o cómo se dijo algo (Schwandt, 2007, p. 290).

Desde esta perspectiva metodológica, el análisis textual no busca la interpretación "correcta" de un texto, sino que pretende identificar interpretaciones posibles y probables. Se parte del supuesto que los textos son polisémicos (es decir, tienen múltiples y variados significados) y multimodales (es decir, los constituyen diversos recursos semióticos), por tanto, como lo explica Lockyer (2008) “[e]l significado se deriva de los códigos, las convenciones y el género del texto, así como de su contexto social, cultural, histórico e ideológico, que pueden funcionar conjuntamente para transmitir una lectura preferida del texto” (p. 865).

Otros autores afirman que, al aproximarnos a un texto debemos: “leer las líneas”, es decir identificar el significado literal; “leer entre las líneas”, es decir, ir a la estructura profunda del texto; y, “leer más allá de las líneas”, es decir, articular el análisis del contexto para tener una

visión holística de la construcción y negociación de significados presentes en el texto. (Cassani, 2003)

Lockyer (2008) proporciona una serie de preguntas para interrogar los textos a diferentes niveles:

- El contexto retórico del texto: ¿Quién creó el texto? ¿Cuáles son las intenciones de los autores? ¿Quién es el público al que va dirigido?
- Las características textuales específicas: ¿Qué tema o cuestión se aborda? ¿Cómo se dirige al público? ¿Cuál es el tema central o la afirmación que se hace? ¿Hay pruebas o explicaciones que apoyen el tema o la afirmación? ¿Cuál es la naturaleza de estas pruebas o explicaciones?), y
- El contexto más amplio del texto: ¿Cómo se relaciona el texto con otros del mismo género o formato?

Se utilizarán dos herramientas para la codificación y análisis textual: la primera, el software de acceso gratuito Open Code (University of Umeå, 2013) para realizar una codificación simple (Saldaña, 2009) del texto. La siguiente figura ejemplifica la codificación realizada:

### **Figura 12**

*Visualización Codificación Simple en Open Code 4.03*

OpenCode - Project PP bilinguismo Valle

File Text 2 Code Synthesis 1 Synthesis 2 Memo Help

Document: PP Bilingüismo Valle Open Text 2 Assign Code: comité intersectorial

	Text	Text 2	Code	Synthesis 1	Synthesis 2	Memo
11	trabajo.					
12	Trabajo intersectorial					
13	í;					
14						
15	Crear una red turística/fortalecer los comedores					
16	turisticos: Hotelería,					
17	transporte, sitios emblemáticos, restaurantes, ecoturismo.					
18	131					
19						
20	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA					
21						
22	GOBERNACION					
23	Secretaría de Educación Departamental					
24						
25	í;					
26	í;					
27	í;					
28	í;					
29						
30	Proyectos interinstitucionales entre el sector productivo y		proyectos interinstitucionales			
31	el educativo o					
32	institucional.					
33	SEMs y SED articularse con el trabajo que se realiza en las		articulación SED-SEM-U			
34	universidades.		articulación SED-SEM-U			
35	SEMs y SED tengan asesorías pedagógicas continuas.					
36	Crear un comité intersectorial (jurídico, administrativo,		comité intersectorial			
37	académico, etc.) con					
38	representantes de todo el departamento para esta política					
39	pública.					
40						

Fuente: elaboración propia. Captura de pantalla OpenCode.

La segunda herramienta, son las redes semánticas o herramienta de correlaciones que genera la aplicación voyant-tools (Sinclair & Rockwell, 2021). Las correlaciones permiten explorar hasta qué punto las frecuencias de los términos varían en sincronía (términos cuyas frecuencias suben y bajan juntas o inversamente).

De acuerdo con Sinclair y Rockwell (2021), el coeficiente de correlación se calcula comparando las frecuencias relativas de los términos (en relación con cada documento del corpus o en relación con cada segmento del documento). Un coeficiente que se acerca a 1 indica que los valores se correlacionan positivamente, suben y bajan juntos. Un coeficiente que se aproxima a -1 indica que los valores se correlacionan negativamente, las frecuencias suben para un término y

bajan para el otro. Los coeficientes que se acercan a 0 indican poca correlación, positiva o negativa. Este valor es la correlación de Pearsons calculada por la clase de regresión simple de la biblioteca Apache Math Commons. La siguiente figura ilustra la visualización de los resultados que arroja este software:

**Figura 13**

*Ejemplo de Visualización de Correlaciones*

Izquierda	Términos	Derecha
educación de calidad; (ii) lingüísticas (	inglés	); (iii) sociales; (iv) laborales; (v
siempre—el bajo nivel de	inglés	o los grupos numerosos o
Empoderar a los docentes de	inglés	haciéndoles partícipes de la formulación
los estudiantes el aprendizaje del	inglés	. <input type="checkbox"/> Aumentar el tiempo efectivo de
idioma. <input type="checkbox"/> Armonizar un plan de	inglés	en el departamento. <input type="checkbox"/> Aplicar re
contexto social. <input type="checkbox"/> Hacer transversal el	inglés	con todas las áreas. <input type="checkbox"/> Separar
con todas las áreas. <input type="checkbox"/> Separar	inglés	de lenguaje en el componente
extracurriculares para practicar y aprender	inglés	: Clubes de conversación en sitios
de lenguas extranjeras. Docentes [de	inglés	]: <input type="checkbox"/> Programas de formación permanentes, de
una red de maestros de	inglés	en el departamento. <input type="checkbox"/> Los licenciados
las plazas de docentes de	inglés	en el departamento y cubrir
de personas bilingües. <input type="checkbox"/> Capacitar en	inglés	a los docentes de primaria
para mejorar la enseñanza del	inglés	(e.g., editoriales, Centros bi-nacionales
señalización vial en español e	inglés	. De otra parte, se sugiere
del mínimo de horas de	inglés	que cada IEO del Valle
la planta de docentes de	inglés	, su asignación académica y la
el proceso de aprendizaje del	inglés	desde pre-escolar y básica
necesario poder vincular docentes de	inglés	licenciados en lenguas extranjeras o
docentes de áreas diferentes a	inglés	(DOA) en inglés. Es importante

Fuente: elaboración propia. Captura de pantalla software <https://voyant-tools.org/>

El análisis textual de los lineamientos de la política pública de bilingüismo complementará la metodología de diseño de escenarios de Schwartz (1995) y el análisis estructural, contribuyendo, desde otra perspectiva, a la comprensión holística del contexto de la planificación de la implementación de esta política pública y de algunos *drivers* que se han podido escapar al análisis estructural.

## 7. Resultados

A continuación, se desarrolla el análisis prospectivo por medio de una adaptación de la metodología de diseño de escenarios de Schwartz (1995). Este aparte desarrolla en su totalidad y alcance los objetivos trazados.

### 7.1 Decisiones: desarrollo de la decisión principal

La decisión principal emerge como producto del análisis contextual y multidimensional donde el desarrollo del bilingüismo (español-inglés) en general y la implementación de políticas públicas de bilingüismo en particular se materializan en los territorios. Se tuvo en cuenta, a partir del análisis efectuado tanto en el Estado del arte como en el Marco conceptual, las macro y micro tendencias a nivel sociocultural, tecnológico, educativo y económico en Colombia y Latinoamérica que afectan, directa e indirectamente esta política pública.

**Horizonte temporal.** De acuerdo con la complejidad del cambio cultural involucrado (desarrollar bilingüismo en inglés), de los actores y sectores a coordinar, se propone un horizonte temporal a 10 años (2021-2030), este es el tiempo necesario para articular los planes de desarrollo distritales (Cali, Buenaventura), territoriales (municipios con política pública de bilingüismo, como Sevilla), departamental y nacional en vigor (i.e., Valle invencible 2020-2023 y Pacto por Colombia, 2018-2022) con los del próximo periodo constitucional, para identificar y priorizar los sectores y actores claves, más allá del contexto educativo en el próximo decenio.

**Pregunta o decisión principal.** Se parte, por supuesto, de la pregunta de investigación: ¿Qué recomendaciones de implementación de política pública podrían surgir al imaginar y explorar el proceso de planificación de la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca a partir de un análisis prospectivo?

Y, con base en el horizonte temporal planteado, se simplifica y sitúa la pregunta así:

***Horizonte 10 años (2021-2030).*** ¿Cuáles pueden ser las rutas de implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca para alcanzar el bilingüismo en inglés en el territorio en los próximos 10 años (2021-2030)?

## **7.2 Factores decisivos clave del micro, meso y del macroentorno**

Esta investigación prospectiva identificó en el Estado del arte, el Marco conceptual y el Marco legal una serie de dimensiones y factores decisivos clave en el micro-, meso- y macroentorno los cuales afectan la implementación de la política pública de bilingüismo en el Valle del Cauca.

Esquemáticamente, el siguiente diagrama recoge la relación entre los niveles (macro vs. meso vs. micro), las dimensiones y las variables:

**Tabla 16**

*Niveles, Dimensiones y Variables que Afecta la Implementación de la Política Pública de Bilingüismo del Valle del Cauca*

<b>Nivel</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Variables</b>
<i>Macro-entorno</i>	Económica	Proyección económica positiva (PIB 2021)
	Política	Contexto de planificación e implementación de programas de bilingüismo está altamente politizado, con un desfase entre el <i>policy cycle</i> de implementación (+10 años) vs. los tiempos de las administraciones locales (4 años)
	Social	Problemas de orden público en las regiones y territorios
	Salud	Vacunación lenta (no se termina de vacunar a la población priorizada en 2021)
	Social	Sociedad civil poco organizada
	Económica	Sectores objetivo: clase mundial
	Educativa	Sectores objetivo: educación media IEO
<i>Meso-entorno</i>	Económica	Pluriempleo de los docentes de inglés
	Institucional—administrativa	Coadministración del programa de bilingüismo con el sector privado (e.g., el British Council)
	Institucional—educativa	Desarticulación entre políticas públicas: bilingüismo vs. política de formación docente vs. formación territorial docente
	Institucional—social	Escasez de docentes de inglés

	Institucional—educativa	Estrategia de focalización para IEO del Valle
	Institucional—educativa	Población objetivo: estudiante y docentes IEO
	Económica	Red de actores privados (British Council [BC], Cámara Comercio, Centro cultural colombo-americano [CCCA], Educational Testing Service [ETS], Casas editoriales, universidades privadas [USC, ICESI, Javeriana, UAO.]
	Institucional—educativa	Red de actores públicos (MEN, SED, SENA, IEO, Univalle, Upacífico, UCEVA)
	Legal	Ausencia de regulación de los proveedores privados de inglés
	Institucional—competitividad	Políticas públicas donde el bilingüismo es transversal: productividad y competitividad (Conpes 3527/2008), transformación productiva (Conpes 3678/2010) y formación de capital humano de alto nivel Valle del Cauca
	Social	Alcance desigual de la política pública
<i>Micro-entorno</i>	Educativa	Baja exposición extracurricular al inglés
	Educativa	Baja intensidad horaria y sistema <i>dripfeed</i> <sup>20</sup>
	Educativa	Bajo o insuficiente nivel de inglés de los docentes de inglés: B2<
	Educativa—curricular	Desarticulación de los proyectos de bilingüismo con los PEI y Planes de área y aula de las IEO
	Educativa—DPD	Discontinuidad en la capacitación y formación docente

<sup>20</sup> *Dripfeed* o alimentación por goteo.



	Educativa—legal	Docentes de inglés con altas cargas laborales
	Educativa	Grupos de estudiantes numerosos
	Educativa	Inicio tardío (básica secundaria) del inglés
	Educativa	Inicio temprano (preescolar y primaria) del inglés
	Tecnológica	Recursos didácticos e infraestructura física y tecnológica aulas (e.g., aislamiento acústico, conectividad, tecnología digital)
	Tecnológica	TIC aliado del aprendizaje del inglés dentro y fuera del aula
	Educativa	Tipo de inglés: académico ( <i>English for Academic Purposes</i> [EAP], <i>Cognitive Academic Language Proficiency</i> [CALP])

Fuente: elaboración propia.

### 7.2.1 Descripción de las variables

A continuación, se describen las variables claves de acuerdo con la dimensión asociada. Las dimensiones son una combinación de los entornos propuestos por Albrecht (1999) y Sallenave (2004).

Dimensión	Variabes	Descripción
<b>Económica</b>	Proyección económica positiva (PIB 2021)	Proyección económica positiva del DANE, JP Morgan y otras entidades para la economía colombiana en este año y en el próximo bienio.  De acuerdo con las proyecciones económicas del Grupo Bancolombia para el quinquenio 2021-2025, se espera que:

		<p>Entorno internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para este año esperamos que los principales socios comerciales de Colombia crezcan 3,5%. A partir de 2022 esperamos una convergencia hacia crecimientos cercanos a 2%.</li> <li>• Nuestra perspectiva promedio de la referencia Brent para 2021 pasó de USD54 a USD58.</li> <li>• Nuestras estimaciones apuntan a que los términos de intercambio aumentarán 16% en 2021.</li> <li>• Esperamos que la tasa de cambio promedie \$3.550 este año.</li> </ul> <p>Y, con relación al crecimiento económico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectamos un crecimiento económico entre 3,8% y 5,9%, con un escenario central de 4,7% para 2021. Es decir, el PIB estaría en un nivel equivalente al 98% de lo observado antes de la pandemia. Para 2025 prevemos un crecimiento promedio de 3,4%.</li> </ul> <p>Fuente: Bancolombia (2021)</p>
<p><b>Económica</b></p>	<p>Sectores objetivo: clase mundial</p>	<p>De acuerdo con el Conpes 3678 de 2010 (pp. 7-11) y Colombia Productiva (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2009), los sectores donde se ha identificado el bilingüismo en inglés como factor clave para su fortalecimiento o desarrollo son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Industria de autopartes y vehículos</li> <li>• Sector Business Process Outsourcing and Offshoring (BPO&amp;O)</li> <li>• Sector Cosmético y Productos de Aseo</li> <li>• Sector Energía Eléctrica, Bienes y Servicios Conexos</li> <li>• Sector Industria de la Comunicación Gráfica</li> <li>• Sector Software y TI</li> <li>• Sector Turismo de Salud</li> <li>• Sector Textil, Confección, Diseño y Moda</li> </ul> <p>El inglés es un componente clave para acceder a nuevos mercados y segmentar otros. Además, varios sectores proponen programas de formación especializada para cualificar personal colombiano y participar en igualdad de condiciones en otros mercados.</p>
<p><b>Económica</b></p>	<p>Pluriempleo de los docentes de inglés</p>	<p>Esta variable se desarrolló completamente en el Estado del arte. Sucintamente, se puede afirmar que, los docentes de inglés antes y durante su estabilización laboral, se emplean en múltiples instituciones simultáneamente, creándose tensiones y juegos de poder entre las diferentes redes de actores e instituciones que compiten en el mercado “cursos de idiomas” tanto a nivel local (Santiago de Cali) como regional (Valle del Cauca, Norte del Cauca y Eje Cafetero).</p>

<p><b>Económica</b></p>	<p>Red de actores privados (BC, Cámara Comercio, CCCA, ETS, Casas editoriales.)</p>	<p>Esta variable se desarrolló completamente en el Estado del arte. Básicamente, hace referencia a la red de actores privados organizados (e.g., universidades con centros o institutos de idiomas; centros binacionales; como el Centro Cultural Colombo-Americano; o instituciones internacionales, como el British Council, Educational Testing Service, Clarity X o Rosetta Stone; o los institutos privados de idiomas, como el Learn English, Berlitz, Skool, Meyer, British Academy, etc.) con injerencia directa sobre la política pública de bilingüismo. Esta influencia está dada en términos de empleabilidad (emplean a los docentes de inglés en diferentes roles), desarrollo de material didáctico (libros de texto, material audiovisual) y digital (software especializado), administración de exámenes internacional de suficiencia, entre otros roles. Algunos actores de esta Red, por su capacidad financiera, idoneidad académica y trayectoria pueden ser operadores o coadministradores de programas y proyectos de bilingüismo en el departamento.</p>
-------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

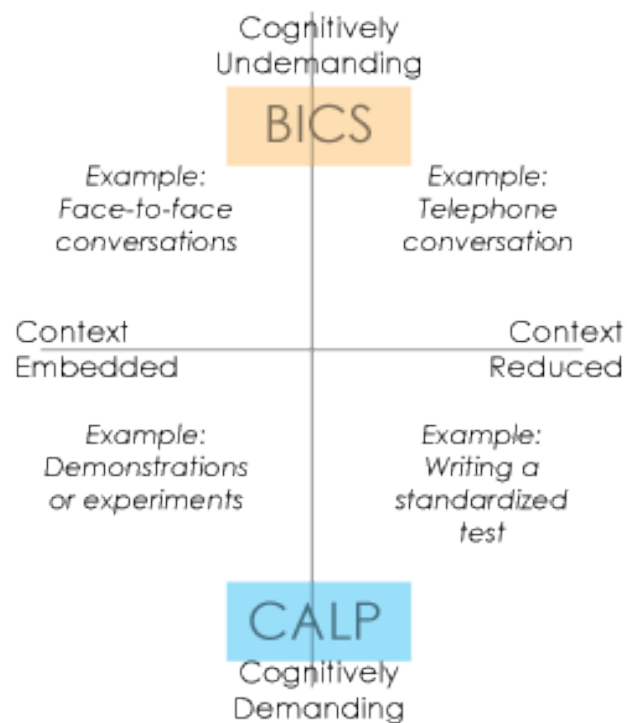
<p><b>Dimensión</b></p>	<p><b>Variables</b></p>	<p><b>Descripción</b></p>
<p><b>Educativa</b></p>	<p>Sectores objetivo: educación media IEO</p>	<p>De acuerdo con el Programa Nacional de Bilingüismo (MEN, 2014), el sector objetivo de la política pública de bilingüismo es el educativo, en particular, las Instituciones Educativas Oficiales, estudiantes, docentes de inglés y docentes de áreas diferentes a inglés de la zona urbana y rural (no se contemplan los directivos docentes).</p> <p>Mientras que las políticas públicas de bilingüismo de las principales ciudades capitales han ampliado la focalización a:</p> <p>Bogotá (Concejo de Bogotá, Acuerdo n° 253 de 2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudiantes educación: básica, secundaria, media, superior y vocacional (e.g., SENA)</li> <li>- Adultos en edad productiva</li> </ul> <p>Cali (Consejo Municipal de Santiago de Cali, Acuerdo n° 0359 de 2014):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudiantes educación: básica, secundaria, media, superior</li> <li>- Adultos en edad productiva</li> </ul> <p>Medellín (Concejo de Medellín, Acuerdo 89 de 2013):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudiantes educación: básica, secundaria, media, superior</li> <li>- Adultos en edad productiva</li> </ul>

<b>Educativa</b>	Baja exposición extracurricular al inglés	<p>Este punto se desarrolló a cabalidad en el Estado del arte.</p> <p>A manera de resumen: el inglés al ser lengua extranjera está casi restringido al aula de clases. Por tanto, es fundamental que, a través de estrategias de orden curricular y mediático, se creen los espacios extracurriculares para fomentar el uso real de la lengua.</p> <p>Por ejemplo, Cronquist y Fiszbein (2017) sugieren articularse con: plataformas digitales autogestionadas de aprendizaje; ver televisión en inglés; escuchar radio en inglés; jugar videojuegos de RPG en línea en inglés, entre otras estrategias.</p> <p>El acceso a plataformas o software autogestionado de aprendizaje en inglés, puede ser una estrategia positiva, de relativo bajo costo y gran alcance (a nivel urbano).</p>
<b>Educativa</b>	Baja intensidad horaria y sistema <i>dripfeed</i>	<p>De acuerdo con el documento Orientaciones y principios pedagógicos del Currículo Sugerido de Inglés (MEN, 2016), en la Tabla 2 de la página 32 se especifican el número de horas por semana de cada grado.</p> <p>En la educación pública colombiana, el promedio por semana es de 3 horas (Ley 115 de 1994). El calendario escolar es de 36 semanas, por tanto, en un año lectivo se dictan 108 horas. Esta cifra es muy inferior a la propuesta en la literatura de Adquisición de Segundas Lenguas, la cual propone un mínimo de 350 horas por año lectivo (Lightbown &amp; Spada, 2020; Roessingh, 2004; Brown, 2001).</p> <p>Esta práctica de baja intensidad horaria distribuida en largos periodos de tiempo es lo que Lightbown y Spada (2020) denominan <i>dripfeed</i> o “alimentación por goteo”. Este es un fenómeno que no permite avanzar, pues no hay tiempo suficiente para cimentar las bases a nivel cognitivo, fonético-fonológico ni gramatical. Por esta razón, en algunos contextos estudiantes de grado 11° todavía estudian el “verb to be”.</p>
<b>Educativa</b>	Bajo o insuficiente nivel de inglés de los docentes de inglés: B2<	<p>Como se explicó en el Estado del arte, de acuerdo con numerosos estudios a nivel nacional y regional (América Latina y el Caribe), los docentes de inglés tienen baja competencia comunicativa en inglés, inferior al nivel B2 según el MCER. Esto significa que, no cuenta con la competencia a nivel lingüístico suficiente para dictar una clase en inglés de manera satisfactoria.</p> <p>De acuerdo con la última reforma a las licenciaturas adelantada en 2015 (Decreto N° 2450 de 2015), el nivel de egreso de los licenciados en idiomas es de C1 (avanzado).</p> <p>Como lo explican diferentes autores analizados en el Estado del arte, el bajo nivel de los docentes alimenta un círculo vicioso de baja producción oral y escrita en los estudiantes, profundizado, a su vez, por el efecto de <i>washback</i> que crea el examen de Estado.</p>

<p><b>Educativa</b></p>	<p>Inicio tardío (básica secundaria) del inglés</p>	<p>Se refiere al inicio de la enseñanza del inglés como lengua extranjera desde básica secundaria (10-12 años). Autores como Lightbown y Spada (2020) sugieren iniciar una vez las estructuras fonéticas, gramaticales y lexicales de la lengua materna, así como el desarrollo cognitivo de los niños esté más maduro para aprovecharlos en función del aprendizaje de la lengua extranjera. La evidencia empírica sugiere que en el inicio de la pubertad el aprendizaje es tan bueno o mejor que si se inicia antes, refutando la hipótesis del periodo crítico.</p> <p>En Colombia el inicio se da en básica secundaria (i.e., en el grado sexto) porque la Ley general de educación así lo establece. Desde el Ministerio de Educación no se asignan docentes de planta para la enseñanza del inglés desde preescolar o básica primaria. Por ley, se debe enseñar una hora de inglés por semana, sin embargo, los docentes no necesariamente tienen la formación ni los recursos didácticos o tecnológicos para hacerlo.</p>
<p><b>Educativa</b></p>	<p>Inicio temprano (preescolar y primaria) del inglés</p>	<p>Se refiere a la enseñanza del inglés como lengua extranjera desde preescolar o básica primaria. Partiendo de la hipótesis del periodo crítico (Singleton, 2013), se cree que, entre más temprano inicie el aprendizaje de una lengua más probabilidades hay de dominar sus aspectos fonético-fonológicos y gramaticales como un nativo (evitando el acento y aumentando la automaticidad (Brown, 2001), por ejemplo).</p> <p>Sin embargo, la evidencia no es contundente en ratificar que iniciando más temprano la enseñanza se desarrollará competencia comunicativa de mejor calidad. En Colombia el inicio no se da desde preescolar o básica primaria porque por Ley (Ley 115 de 1994; Decreto 227 de 1979; Decreto 1278 de 2002) no se asignaron docentes de inglés para estos niveles educativos.</p>
<p><b>Educativa</b></p>	<p>Tipo de inglés: académico (EAP, CALP)</p>	<p>Hace referencia al tipo de inglés que se enseña, en especial en las universidades o en sectores priorizados (e.g., turismo de salud, TI, BPO&amp;O, etc.), donde prevalece el CALP (<i>cognitive academic language proficiency</i>).</p> <p>De acuerdo con autores como Cummins (1984, 1979) el inglés académico comparte diferencias cognitivas significativas en comparación con el inglés general o social. El contexto comunicativo es reducido; el vocabulario es técnico o especializado; asume conocimientos previos disciplinarios para su adecuada comprensión; utiliza estructuras gramaticales compuestas y complejas; se caracteriza por utilizarse en contextos de lectura y escritura académica, conjugándose con otras habilidades cognitivas superiores y con otros géneros discursivos escritos. Gráficamente:</p>

**Figura 14**

*BICS vs. CALP*



Fuente: tomado de <https://bestofbilash.ualberta.ca/bics%20calp.html>

Los sectores priorizados por el gobierno a través del Conpes 3678 de 2010 necesitan este tipo de inglés para su desarrollo.

<b>Educativa</b>	Grupos de estudiantes numerosos	Según el decreto 3020 de 2002 (MEN), por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. En el artículo 11 se especifica la proporción de estudiantes por docente en la zona urbana y rural.

		<p>Artículo 11. Alumnos por docente. Para la ubicación del personal docente se tendrá como referencia que el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la zona rural.</p> <p>Para el aprendizaje de lenguas, este número de estudiantes no permite desarrollar competencia comunicativa de calidad. Países como Uruguay han mejorado esta situación a través de su estrategia de virtualidad, donde no sólo se aumenta la intensidad horaria de 3 a 6 horas por semana, sino que se personaliza el aprendizaje del inglés reduciendo ostensiblemente la cantidad de estudiantes por profesor en las clases virtuales.</p>
<b>Educativa— curricular</b>	Desarticulación de los proyectos de bilingüismo con los PEI y Planes de área y aula de las IEO	<p>La propuesta de la política pública de bilingüismo a nivel nacional está desarticulada con la departamental en su componente relativo a la enseñanza del inglés en las IEO.</p> <p>En efecto, esta desarticulación es más marcada en los PEI, planes de aula y de área que se articulan más con el nivel nacional que regional.</p> <p>Al analizar los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca no se menciona la necesidad de articular curricular y pedagógicamente los PEI de las IEO para responder al doble imperativo de conocer el mundo a través del inglés y de responder a las necesidades y vocaciones territoriales desde el plano educativo.</p> <p>El Pliego Tipo No 43 (DNP, 2021) ha propuesto una solución a esta problemática. Una de las alternativas de solución es la actividad de:</p> <p style="padding-left: 40px;">Acompañamiento pedagógico para la articulación de las estrategias planteadas en el proyecto, lo cual implica el acompañamiento a las prácticas pedagógicas de aula y la implementación del currículo sugerido para la enseñanza del inglés en los establecimientos educativos. Este proceso se realizará con la conformación de un equipo de Gestores de Bilingüismo con formación, experiencia y conocimiento en el área de inglés o enseñanza de una lengua extranjera. (DNP, 2021, p. 20)</p> <p>No obstante, en los lineamientos de la política pública de bilingüismo no se menciona que se apoyará, adoptará o contextualizará esta actividad.</p>
<b>Educativa— DPD</b>	Discontinuidad en la capacitación y formación docente	<p>Como se explicó <i>in extenso</i> en el Estado del arte, los programas de desarrollo profesional docente para los docentes de inglés:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No conforman un conjunto "coherente y sistemático" (Banfi, 2018).</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• No están relacionados directamente con las necesidades ni problemáticas de las IEO ni de los territorios.</li> <li>• Se caracterizan por ser capacitaciones genéricas.</li> </ul> <p>A través de los proyectos estándar y Tipo No 43 se ha buscado darle solución a esta situación. Sin embargo, no es fácil conseguir capacitadores con los perfiles académicos especializados ni la experiencia pedagógica suficiente para brindar la capacitación y el acompañamiento en el aula que necesitan tanto docentes de inglés como IEO.</p>
<b>Educativa— legal</b>	Docentes de inglés con altas cargas laborales	<p>De acuerdo con el Artículo 5 del Decreto 1850 de 2002, la carga laboral de los docentes en la educación básica secundaria y media es de 22 horas de clase por semana.</p> <p>Sin embargo, por la cantidad de cursos (10 en promedio) y de estudiantes por curso (42 en la zona urbana del Departamento y 32 en la zona rural), así como las actividades propias de Gobierno escolar (Artículo 37, Decreto 1278 de 2002; Artículos 56 a 58 del Decreto 2277 de 1979) y los programas de capacitación que se realizan los sábados o en contrajornada, la carga académica de los docentes no les permite capacitarse sin sacrificar su propio tiempo.</p> <p>Es más, en algunas zonas geográficas (como el norte del Valle), para que los docentes puedan asistir a los programas de desarrollo profesional docente se debe desescolarizar.</p>

<b>Dimensión</b>	<b>Variables</b>	<b>Descripción</b>
<b>Institucional— administrativa</b>	Coadministración del programa de bilingüismo con el sector privado (e.g., el British Council)	<p>Chile y Uruguay tienen modelos de diseño e implementación de sus programas de bilingüismo en coadministración con el British Council. (Banfi, 2018; Carrier, 2018; FLACSO, 2019).</p> <p>Al dejar la administración de los programas y proyectos a entidades como el British Council, el Departamento de Estado de los EE. UU., o a centros binacionales, el contratante se libra de la tarea de conseguir los profesionales idóneos para formular, implementar, operar, monitorear y evaluar los proyectos. Estas entidades no sólo tienen el músculo financiero, sino que también poseen el <i>know-how</i> y la experiencia acumulada en diferentes contextos nacionales para llevar a cabo esta labor.</p> <p>El problema asociado a esta práctica radica en lo que Varela (2005) denomina como “mercantilización de lo público”, donde, a través de la tercerización, no se ataca el problema profundo sino el síntoma. Esto significa que no se inyecta capital directamente en el sector educativo, sino que se beneficia a un tercero privado a través de la figura de “proyectos”.</p>



<p><b>Institucional— competitividad</b></p>	<p>Políticas públicas donde el bilingüismo es transversal: productividad y competitividad (Conpes 3527/2008), transformación productiva (Conpes 3678/2010) y formación de capital humano de alto nivel Valle del Cauca</p>	<p>Como se explicó en los sectores de clase mundial, la política pública de bilingüismo es transversal a estas tres políticas públicas. El bilingüismo es clave para su materialización en los diferentes horizontes temporales propuestos.</p> <p>En el Conpes 3527 de 2008 se establecen las metas, actores y sectores para el desarrollo de competencia comunicativa en un horizonte temporal de 10 años.</p> <p>En el Conpes 3678 de 2010 se relaciona el bilingüismo con el fortalecimiento de la competitividad y la formación de alto nivel en los diferentes sectores priorizados para alcanzar el cambio estructural en la economía colombiana en los próximos 20 años.</p> <p>Por último, en la política de formación de alto nivel de la administración anterior (Plan de Desarrollo del Valle del Cauca 2016-2019, “El Valle está en vos”), en asocio con ICETEX y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, se estableció el bilingüismo en inglés como uno de los factores para alcanzar la formación de alto nivel de docentes y personal administrativo de la ETC.</p>
<p><b>Institucional— educativa</b></p>	<p>Desarticulación entre políticas públicas: bilingüismo vs. política de formación docente vs. formación territorial docente</p>	<p>Estas tres políticas públicas no se relacionan entre sí. La política pública de bilingüismo (Programa Nacional de Bilingüismo) nació en 2004, se reformuló en 2008 y en 2014 (la actual es de 2014), sin embargo, no incorporó las políticas de formación docente (MEN, 2013) ni de formación territorial docente (MEN, 2011) (Casarrubia-Ruíz &amp; Ramos-González, 2019), creando una doble carga para estos docentes pues tienen que integrarse al sistema de capacitación nacional y, al mismo tiempo, a los programas de desarrollo profesional docente en inglés.</p> <p>Esto genera duplicidad y desgaste, tanto para los docentes beneficiarios como para la entidad territorial y el MEN.</p>
<p><b>Institucional— educativa</b></p>	<p>Estrategia de focalización para IEO del Valle</p>	<p>Esta es una estrategia del Ministerio de Educación Nacional (MEN) para fortalecer IEO urbanas que cumplan una serie de criterios. Se les proporciona más recursos económicos y apoyo académico y curricular para fortalecer el PEI y las iniciativas educativas de la IE.</p> <p>De acuerdo con el MEN (2016a), la focalización es un procedimiento de planificación para la implementación de políticas educativas, que reduce el número de instituciones a las que se dirigen directamente las acciones públicas, así como los costes. Consiste en un mecanismo de selección realizado a dos niveles: Las secretarías de educación y las instituciones educativas oficiales (IEO). En primer lugar, el MEN selecciona el grupo de Secretarías de Educación que participarán en las acciones de implementación</p>

		<p>de la política y, posteriormente, estas Secretarías deciden qué IEO serán objeto de los programas de Colombia Bilingüe. Esta decisión se basa en varios criterios, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) estar ubicados en una zona urbana,</li> <li>(2) tener una matrícula de más de 240 estudiantes en los grados 9º y 10º,</li> <li>(3) destinar un mínimo de tres horas semanales a la enseñanza del inglés, y</li> <li>(4) contar con profesores de inglés en la planta de personal del colegio.</li> </ol> <p>Otros criterios adicionales implican:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(5) la prestación de la jornada escolar única y</li> <li>(6) el desarrollo de proyectos para mejorar el aprendizaje del inglés (MEN, 2016a).</li> </ol> <p>Como lo afirman Miranda y Valencia-Giraldo (2019), esta estrategia es excluyente y fomenta un espacio de elitismo dentro de las IEO.</p>
<p><b>Institucional— educativa</b></p>	<p>Población objetivo: estudiante y docentes IEO</p>	<p>Como se identificó en la variable de sector público, el Programa Nacional de Bilingüismo tiene como beneficiarios directos de la política pública de bilingüismo a estudiantes y docentes de IEO en el territorio nacional.</p>
<p><b>Institucional— educativa</b></p>	<p>Red de actores públicos (MEN, SED, SENA, IEO, UV, Upacífico, UCEVA)</p>	<p>La red de actores públicos con injerencia directa o indirecta en la política pública de bilingüismo son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Ministerio de Educación Nacional</li> <li>- Las entidades territoriales certificadas (SED y SEM de municipios certificados)</li> <li>- Las universidades públicas: Universidad del Valle, Universidad del Pacífico, Unidad Central del Valle del Cauca—UCEVA, Universidad Nacional de Colombia, Palmira, Universidad abierta y a distancia—UNAD; Instituto técnico nacional de Comercio Simón Rodríguez—INTENALCO</li> <li>- SENA</li> <li>- Entidades de capital mixto, con prevalencia del público, por ejemplo, la Fundación Universidad del Valle</li> </ul> <p>El rol que juegan esta red de actores es diverso. Algunos son operadores, otros ayudan en el diseño e implementación de la política pública en diferentes capacidades, otros movilizan recursos y actores clave.</p> <p>En varias oportunidades, se han articulado entre ellos para la implementación de proyectos de bilingüismo, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto Innovación de ambientes de aprendizaje para mejorar las competencias comunicativas en inglés de las IEO de los 34 municipios no certificados del Valle del Cauca (Gobernación Valle del Cauca, ejecutor; Fundación Universidad del Valle y Universidad del Valle, operadores)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto <i>Go Valle, Bilingual Cities</i> (Palmira, Buga, Cartago, Tuluá) (Gobernación Valle del Cauca, ejecutor; Universidad Nacional de Colombia, Palmira, operador)</li> <li>• Proyecto Fortalecimiento de las competencias comunicativas en inglés de docentes y estudiantes de media de los EEO del municipio de Jamundí (Alcaldía de Jamundí, ejecutor; INTENALCO, operador).</li> </ul>
<b>Institucional— social</b>	Escasez de docentes de inglés	<p>Como se explicó en el Estado del Arte, la falta de docentes de inglés en las IEO es grande. De acuerdo con el MEN, en Colombia hay un déficit del 20% de docentes de inglés. No se tienen cifras para la zona rural.</p> <p>Esta situación genera otros problemas, relacionados con calidad educativa, cobertura, exposición curricular y extracurricular.</p>

<b>Dimensión</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>Descripción</b>
<b>Social</b>	Problemas de orden público en las regiones y territorios	<p>Algunos municipios del Valle del Cauca (Florida, Pradera, Sevilla y San Pedro) son víctimas de grupos residuales y disidencias de las FARC (Gobernación del Valle del Cauca, 2020; Semana, 2020).</p> <p>La situación de orden público en algunos municipios impide la implementación y continuación de programas y proyectos. Por ejemplo, la Gobernación extremó medidas en Pradera y Florida por el incremento de actividad ilegal de las disidencias de las FARC-EP (Semana, marzo 21 de 201). Así mismo, la Gobernación solicitó aumento del pie de fuerza al Ministerio de Defensa por las masacres de Cartago y Jamundí (El País, 29 de marzo de 2021).</p> <p>Esta problemática está relacionada con el concepto de Alcance y funcionalidad de las políticas públicas explicado por O'Donnell (2008) en el marco conceptual.</p>
<b>Social</b>	Sociedad civil poco organizada	<p>La sociedad civil no se organiza en torno al desarrollo y administración de esta política pública. No hay grupos organizados de ciudadanos interesados en diseñar, administrar, implementar y evaluar proyectos o programas de bilingüismo. Ahora bien, esto no quiere decir que no exista ningún grupo de interés organizado. Por ejemplo, en Jamundí, por lo menos desde 2016 existe un grupo de docentes de inglés de IEO organizados como Mesa de Bilingüismo. Lo mismo en Caicedonia, desde 2018 funciona un Comité de bilingüismo (con participación de la sede de Caicedonia de la Universidad del Valle).</p> <p>Al revisar en las diferentes cámaras de comercio del Valle, no existen organizaciones con o sin ánimo de lucro cuyo propósito se alinee con relación a la administración de servicios educativos relacionados con el bilingüismo.</p>

<b>Social</b>	<p>Alcance desigual de la política pública</p>	<p>Esta variable está relacionada con el alcance territorial y funcional que tiene el Estado para hacer cumplir (ser eficiente y efectivo) sus políticas. En palabras de O'Donnell (2008):</p> <p>Las actuales teorías del Estado a menudo aceptan un supuesto que se repite en las actuales teorías de la democracia: que existe un alto grado de homogeneidad en los alcances, tanto territoriales como funcionales, del Estado y del orden social que éste sustenta. No se cuestiona (y si se cuestiona, no se problematiza) si dicho orden, y las políticas originadas en las organizaciones estatales, tienen similar efectividad en todo el territorio nacional y en todos los estratos sociales existentes.</p> <p>Cuando se analiza esta variable en perspectiva territorial, se relaciona con la situación de orden público que está viviendo y que ha vivido por décadas el Valle del Cauca.</p> <p>A esta situación se suman las fallas de implementación por baja capacidad institucional (Rubio Campos, 2013), donde las entidades territoriales carecen del personal capacitado en los distintos lugares del territorio y de niveles en la administración pública.</p> <p>Esta situación dificulta la apropiación crítica de las políticas públicas.</p>
---------------	------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Dimensión	Variables	Descripción
<b>Tecnológica</b>	<p>Recursos didácticos e infraestructura física y tecnológica aulas (e.g., aislamiento acústico, conectividad, tecnología digital)</p>	<p>Estos son los recursos didácticos, tecnológicos y de infraestructura física necesarios para desarrollar clases de inglés apropiadamente.</p> <p>Como se demostró en el Estado del arte, hay una brecha entre las instituciones públicas y privadas en relación con la dotación de materiales curriculares y de infraestructura tecnológica en las aulas.</p> <p>El MEN a través de diferentes iniciativas ha intentado cerrar estas brechas. Por ejemplo, a través de los proyectos estándar y Tipo No 43, se han establecidos alternativas de solución donde una de las actividades es la dotación de los documentos curriculares y libros de texto del MEN a las IEO.</p> <p>Igualmente, proyectos como Tit@ en municipios focalizados, ha dotado con computadores, redes y software especializado para el aprendizaje de lenguas a las IEO.</p> <p>Por último, desde 1999, la política pública Computadores para Educar (Conpes 3063 de 1999), ha entregado millones de equipos y puntos de conectividad a miles de escuelas urbanas y rurales en el país.</p>

		<p>Sin embargo, la brecha digital aún persiste. De acuerdo con el Conpes 3988 de 2020, para alcanzar la relación de 3 estudiantes por terminal (3:1), en el Valle del Cauca se necesitarían más de 80.000 equipos (e.g., computadores) para las IEO (para Cali, de acuerdo con fuentes no oficiales del área de Gestión Tecnológica de la Secretaría de Educación Distrital, para alcanzar esta relación se necesitaría aproximadamente 54.830 equipos).</p>
<b>Tecnológica</b>	TIC aliado del aprendizaje del inglés dentro y fuera del aula	<p>Las tecnologías de la información y la comunicación son un aliado histórico y permanente del aprendizaje de lenguas. Desde los años 70s y 80s con los primeros computadores y desde un enfoque conductista (Gündüz, 2005) se inició esta relación simbiótica de diseño de ambientes de aprendizaje para desarrollar competencia comunicativa en lenguas, segundas o extranjeras.</p> <p>Los diferentes softwares de aprendizaje enfatizan diferentes componentes, a saber: el vocabulario (e.g., duolingo), la gramática (Tell me more) o el uso (Rosetta Stone).</p> <p>El ejemplo paradigmático a nivel continental es Uruguay quien, a través del Ceibal en Inglés y la política <i>one laptop-per-child</i> han logrado integrar armónicamente el aprendizaje de inglés y el uso de las tecnologías digitales al servicio de la educación.</p> <p>Ya sea con aplicaciones educativas dentro y fuera del aula o a través de enfoques pedagógicos como el CALL (<i>Computer-Assisted Language Learning</i>), las TIC son una herramienta imprescindible en la enseñanza de lenguas.</p> <p>En Colombia, las experiencias a nivel pedagógico son a nivel de aula (donde un profesor o profesora entusiasta utiliza diferentes herramientas digitales para fomentar el desarrollo de competencia comunicativa en inglés). No obstante, no hay sistematicidad y continuidad de este tipo de iniciativas.</p>

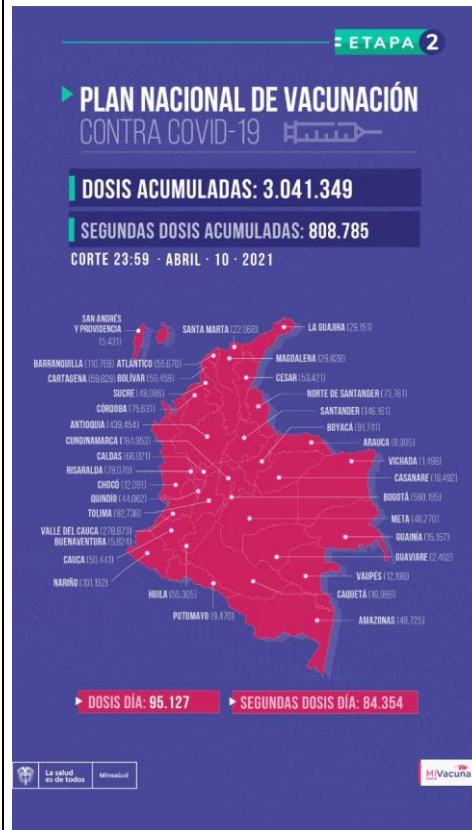
<b>Dimensión</b>	<b>Variables</b>	<b>Descripción</b>
<b>Legal</b>	Ausencia de regulación de los proveedores privados de inglés	<p>De acuerdo con varios estudios realizados por el British Council (2018, 2017), solamente en Ecuador existe legislación que regula la actividad de prestación del servicio educativo de enseñanza de lenguas extranjeras.</p> <p>En Colombia, la Norma Técnica Colombiana NTC 5580 de 2007 exige que todo programa de idiomas esté alineado con el Marco Común Europeo de Referencia (CoE, 2001). Sin embargo, no se dictan disposiciones en cuanto a número mínimo de horas, calidad del servicio, ni perfil docente.</p>

		No existen certificaciones específicas para este tipo de establecimientos (algunos se certifican en normas ISO 9000, e.g., Skool) o registran sus programas en las ETC a nivel municipal (Santiago de Cali) o departamental para concursar en los programas de formación territorial docente y directivos docentes.
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Dimensión	Variables	Descripción
<b>Política</b>	Contexto de planificación e implementación de programas de bilingüismo está altamente politizado, con un desfase entre el <i>policy cycle</i> de implementación (+10 años) vs. los tiempos de las administraciones locales (4 años)	<p>Según Banfi (2017, 2018), el <i>policy cycle</i> que se requiere para implementar la política pública de bilingüismo es de 10 años. Sin embargo, esto contrasta con la realidad, donde la implementación de esta política pública es afectada por los ciclos electorales.</p> <p>En Colombia, los periodos constitucionales de alcaldes y gobernadores son de cuatro años sin reelección. Por tanto, las políticas públicas están sujetas a este tiempo. Además, los contextos de planificación son politizados y dependientes de las líneas estratégicas, metas y proyectos programados en los Planes de desarrollo.</p> <p>Si bien el MEN ha buscado a través de diferentes estrategias—como la financiación a través del Sistema General de Regalías (SGR)—, la continuidad de los programas, las mismas condiciones que impone el SGR para la adjudicación de los recursos, limita la operabilidad de esta política.</p> <p>Ni siquiera la reforma a este sistema (Ley 2056 de 2020), la cual flexibilizó y descentralizó en gran medida los procesos de aprobación de proyectos, tuvo en cuenta políticas públicas que superan las vigencias y periodos electorales.</p>

Dimensión	Variables	Descripción
<b>Salud</b>	Vacunación lenta (no se termina de vacunar a la población priorizada en 2021)	La vacunación contra el Covid-19 en el país va lenta. Hasta el momento, se han aplicado un poco más de 3 millones de dosis. No se ha terminado de vacunar al personal de salud de primera línea (alocución radial del Alcalde de Cali, Jorge Iván Ospina, 11 de abril de 2021). Estas son las cifras según el Ministerio de Salud y Protección Social a corte 10 de abril de 2021:

**Figura 15**  
*Plan nacional de vacunación*



Fuente: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-19.aspx>

Según Corficolombiana (2020), “una vacunación masiva en los países desarrollados podría restablecer los precios de las materias primas a niveles pre-pandemia, e incentivar los flujos de capitales hacia países en desarrollo”.

“Adicionalmente, si Colombia logra acceder a algunas de las vacunas en 2021, es posible que tengamos sorpresas positivas en materia de crecimiento, más allá del rebote estadístico que ocurrirá de forma natural

		<p>una vez que se comparen los niveles de actividad económica del próximo año con los observados en 2020, en particular durante el segundo trimestre de 2021.</p> <p>“Cabe aclarar que estas fuentes de optimismo son inciertas. El año entrante puede ser igual un año retador en materia económica. En nuestro escenario base, sin embargo, favorecemos una recuperación de buena parte de la actividad empresarial, de tal forma que la economía de Colombia alcance un crecimiento de 5,3% del PIB en 2021.”</p>
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



### 7.2.2 Análisis estructural MIC MAC

Se realizó un análisis estructural<sup>21</sup> con las variables anteriormente descritas donde un panel de expertos analizó y ponderó las relaciones entre las variables en una matriz de doble entrada. El grupo estuvo constituido por:

- Una **tomadora de decisiones** de la Secretaría de Educación Departamental. Licenciada, funcionaria nombrada de planta, con amplia experiencia en el sector educativo, tanto en calidad de docente como de funcionaria pública
- Un **formador de licenciados** de una universidad pública de la región. Licenciado en lenguas extranjeras, con maestría en lingüística aplicada, con más de diez años de experiencia docente universitaria y con experiencia en la implementación de proyectos de bilingüismo a nivel departamental y municipal.
- Una **docente de inglés de inglés** de una Institución Educativa Oficial (IEO) de un municipio no certificado del Valle del Cauca. Licenciada en lenguas modernas con más de 30 años de experiencia docente.

Por supuesto, uno de los análisis corresponde al propio realizado por parte de la investigadora.

Los resultados se organizan en tres subsecciones: la primera, donde se presentan los resultados de las influencias y dependencias directas; la segunda, donde se presentan los resultados de las influencias y dependencias indirectas; y, la tercera, los resultados de las influencias potenciales directas. Además, los resultados se presentan por participante en el

---

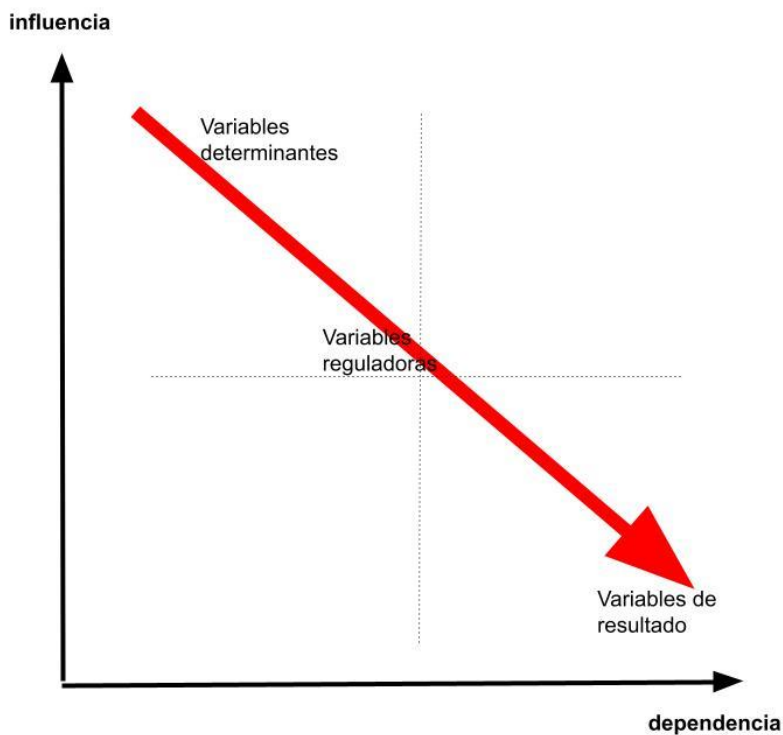
21 Ver en el Anexo 1 las matrices de doble entrada diligenciadas por cada participante, incluyendo la investigadora.

siguiente orden: primero la tomadora de decisiones; segundo, el formador de licenciados; tercero, la docente de inglés de una IEO; y, por último, la investigadora.

La lectura de las figuras está mediada por la ubicación de las variables en el plano cartesiano. Este plano se divide, a su vez, en zonas. Cada zona, como se ilustró en la Figura 10 anterior, está asociada a la calificación entre las variables en la matriz de doble entrada. Además, el plano no es estático. La lectura sugerida para comprender las relaciones ya sea de dependencia, influencia, activación, bloqueo o paso, se hace en términos de dos diagonales. La primera, desde el extremo superior de eje vertical hasta el extremo derecho del eje horizontal establece las primeras relaciones de dependencia, identificando aquellas variables que sostienen el sistema.

### Figura 16

*Eje de Entrada/Salida*

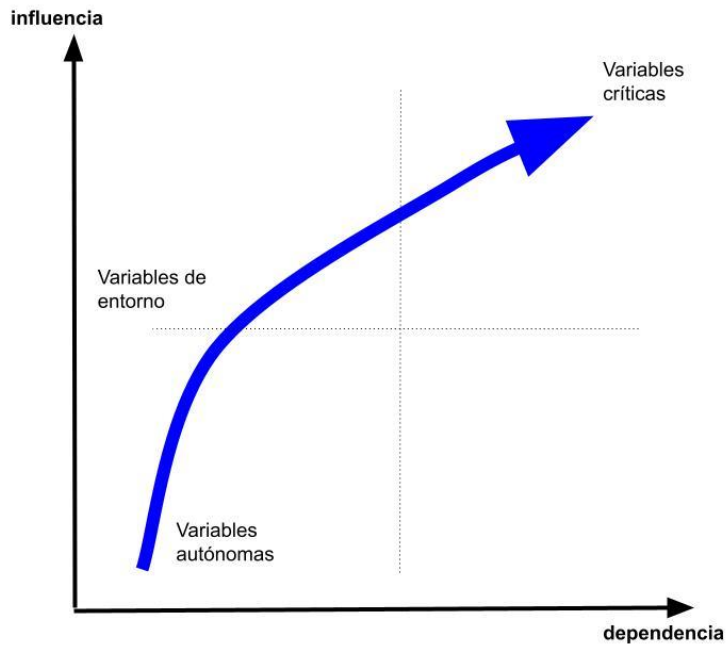


Fuente: elaboración propia.

La segunda diagonal, que parte de la intersección de los dos ejes y se proyecta en un ángulo de  $45^\circ$  hacia fuera del plano, estable el eje estratégico, es decir, la ruta crítica necesaria para alcanzar los objetivos.

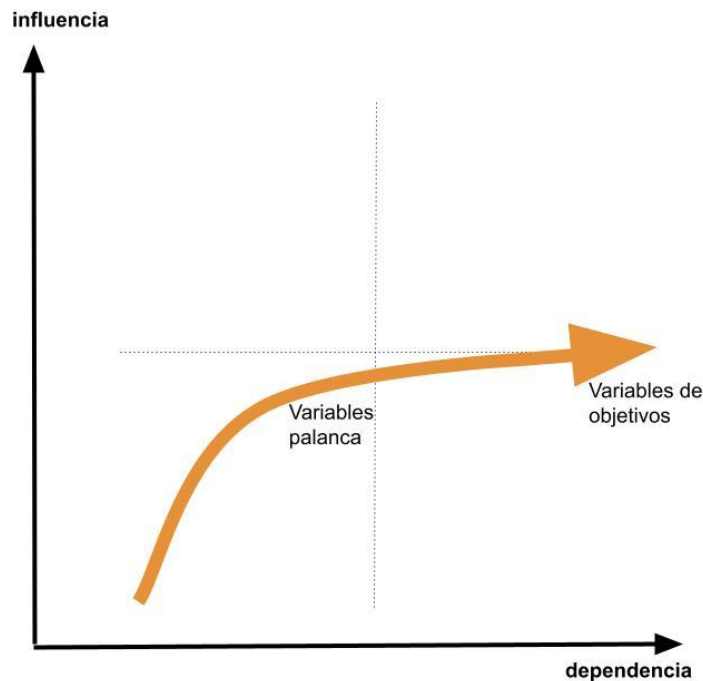
### Figura 17

#### *Eje Estratégico*



Fuente: elaboración propia.

La tercera dinámica dentro de este plano está dada por el movimiento entre las variables de palanca y las de objetivos. Gráficamente:

**Figura 18***Movimiento palanca-objetivos*

Fuente: elaboración propia.

A diferencia de otros métodos, más intuitivos o creativos, el análisis estructural permite encontrar relaciones en tres dimensiones: directas, indirectas y potencialmente directas. Esto quiere decir relaciones lógico-causales en el primer caso; efectos mediados por otras variables, sistemas o actores en el segundo caso; y vínculos lejanos pero que, de materializarse, pueden incidir en todo el sistema, en el último caso.

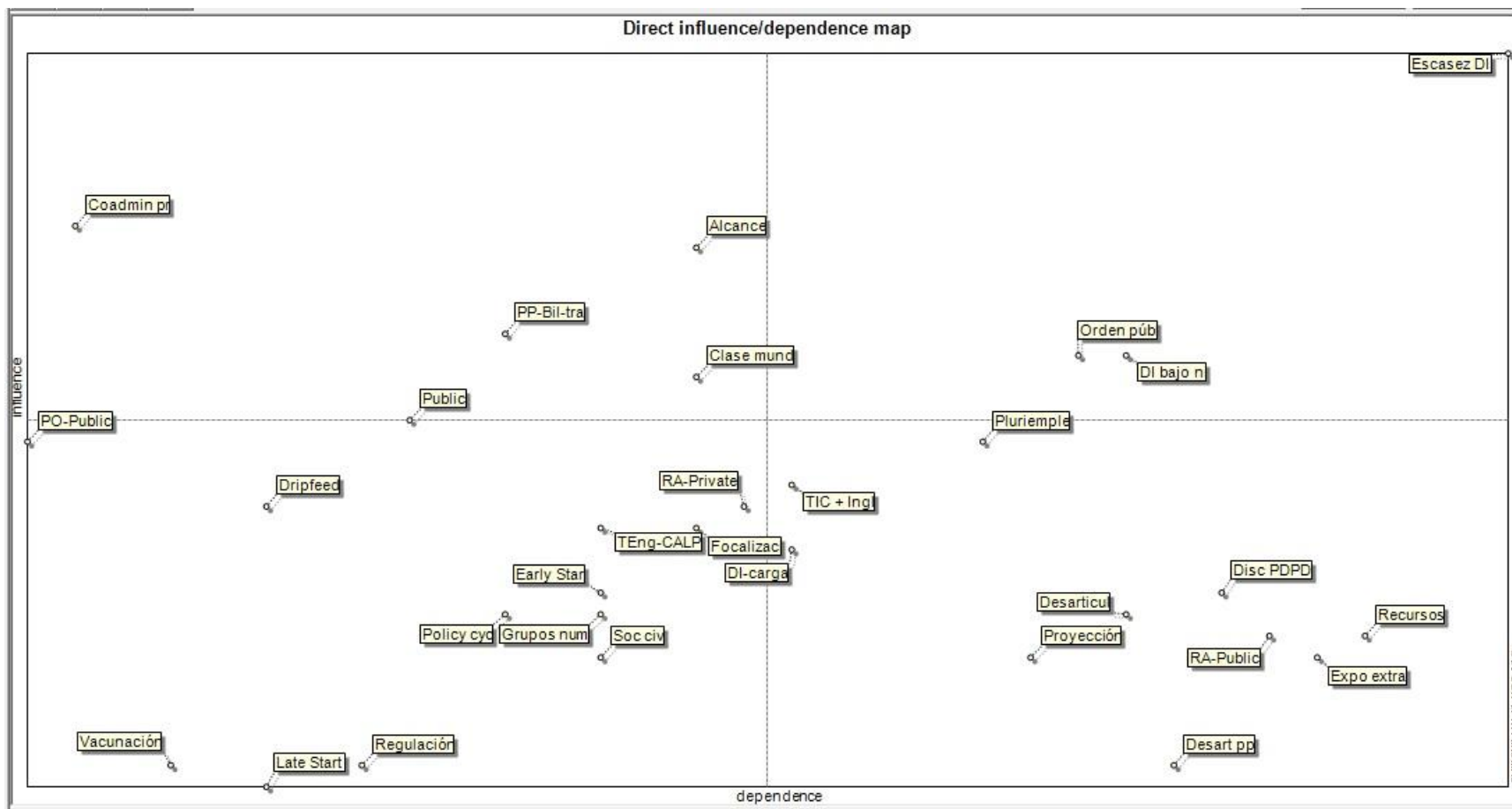
La importancia de este método estriba en su capacidad para identificar las variables críticas a través de las relaciones directas, pero, más importante aún, es que ayuda a identificar aquellas variables ocultas o menos probables a través de las relaciones indirectas.

### **7.2.2.1 Resultado subsistemas ejercicio influencia y dependencia directa tomadora de decisiones de la SED**

La siguiente figura muestra el resultado de las influencias y dependencias directas del análisis realizado por la tomadora de decisiones de la ETC:

**Figura 19**

*Mapa Influencia vs. Dependencia Directa Ejercicio Tomadora de Decisiones*



Fuente: elaboración propia. Resultado del análisis estructural.

Este subsistema se organiza de la siguiente manera:

- Variables determinantes:
  - RA-Private
  - Coadmin
  - Clase mundial
- Variables entorno:
  - Alcance
  - PO-Public
  - PP de bil transversal
  - Dripfeed
  - Public
- Variables autónomas:
  - Orden público
  - Vacunación
  - DI-Bajo
  - Late start
  - Variables clave:
    - Escasez DI
  - Regulación
  - Policy cycle
- Palancas secundarias:
  - Variables resultado:
    - Desarti
    - TIC + Ing
    - TEngl-CALP
    - Proyección
    - Focalización
    - Disc PDFP
    - DI-Carga
    - RA-Public
    - Early Start
    - Desart pp
    - Grupos numerosos
    - Recursos
    - Socio civil
    - Expo extra
- Variables reguladoras:

El **eje de entrada/salida** establece varios énfasis y relaciones: primero, resalta la importancia del sector privado en la coordinación de esta política. Segundo, identifica la relevancia de los sectores de clase mundial, de la red de actores privados y de la transversalidad de esta pp, así como del alcance y la funcionalidad de la pp en el territorio. Y, tercero, saca a la luz los sectores (e.g., clase mundial, educativo), procesos (tipo de inglés, inicio temprano) y actores (ETC) donde se debe realizar un trabajo fuerte por el grado de dependencia de estas variables en la implementación de esta política pública. Como se mostró en la Figura 16, el eje de entrada/salida establece relaciones entre variables muy influyentes e independientes (en este caso, las determinantes) con variables muy dependiente y poco influyentes (i.e., las de resultado). Esta gráfica de influencia vs. dependencia directa vincula desarticulación (de políticas, de sectores, de esfuerzos, etc.) con coadministración y el sector privado. Por tanto, el eje sugiere una estrategia de coordinación.

Mientras que el **eje estratégico** se mueve en dirección de suplir la escasez de docentes de inglés (variable clave). Primero, inicia identificando las tendencias pesadas del macroentorno, difíciles de abordar y sobre las cuales no hay influencia ni dependencia alguna. Por ejemplo, la vacunación contra el covid-19, la cual afecta la economía y la movilidad; o la falta de regulación de la enseñanza de idiomas; o el ciclo politizado de planificación. Además, reconoce un factor al interior del sistema educativo—el inicio tardío de la enseñanza del inglés—como una situación que no amerita, necesariamente abordar (lo cual va en línea con las investigaciones en adquisición de segundas lenguas). Por último, este eje estratégico identifica las variables entorno, las cuales son muy influyentes, pero poco dependientes. En este caso, sobresale el sistema de enseñanza desgastado, con baja intensidad horaria, distribuida en periodos largos (*Dripfeed*) y la falta de enfoque estratégico al concentrarse exclusivamente en el sector educativo oficial como

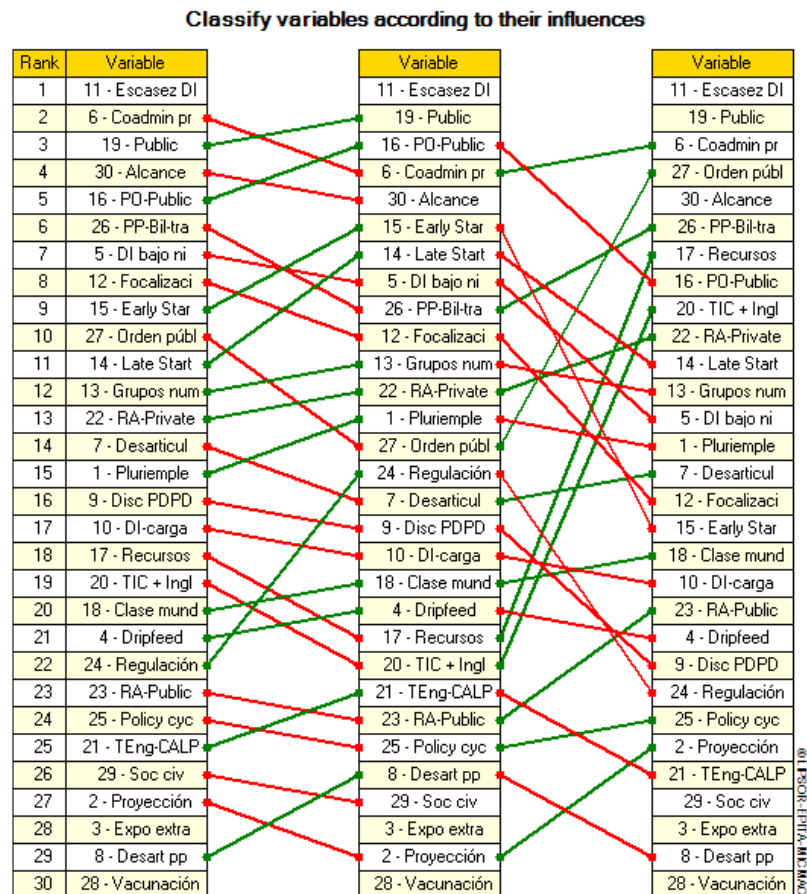


beneficiario exclusivo de esta política pública. Este eje a diferencia del de entrada/salida descrito arriba, sugiere la estrategia de mejorar o fortalecer las bases (en este caso el sistema educativo y la formulación de políticas públicas) para apuntar hacia la solución planteada (suplir la escasez de docentes de inglés).

Las variables listadas por su grado de influencia se orden jerárquicamente como se presenta en la figura 19. La primera columna corresponde a las influencias directas (MID); la segunda corresponde a las influencias indirectas (MII); y la tercera, a las influencias potenciales directas (MPDI), gráficamente:

**Figura 20**

*Relación entre Variables y su Influencia Directa, Indirecta y Potencial Ejercicio Tomadora de Decisiones*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

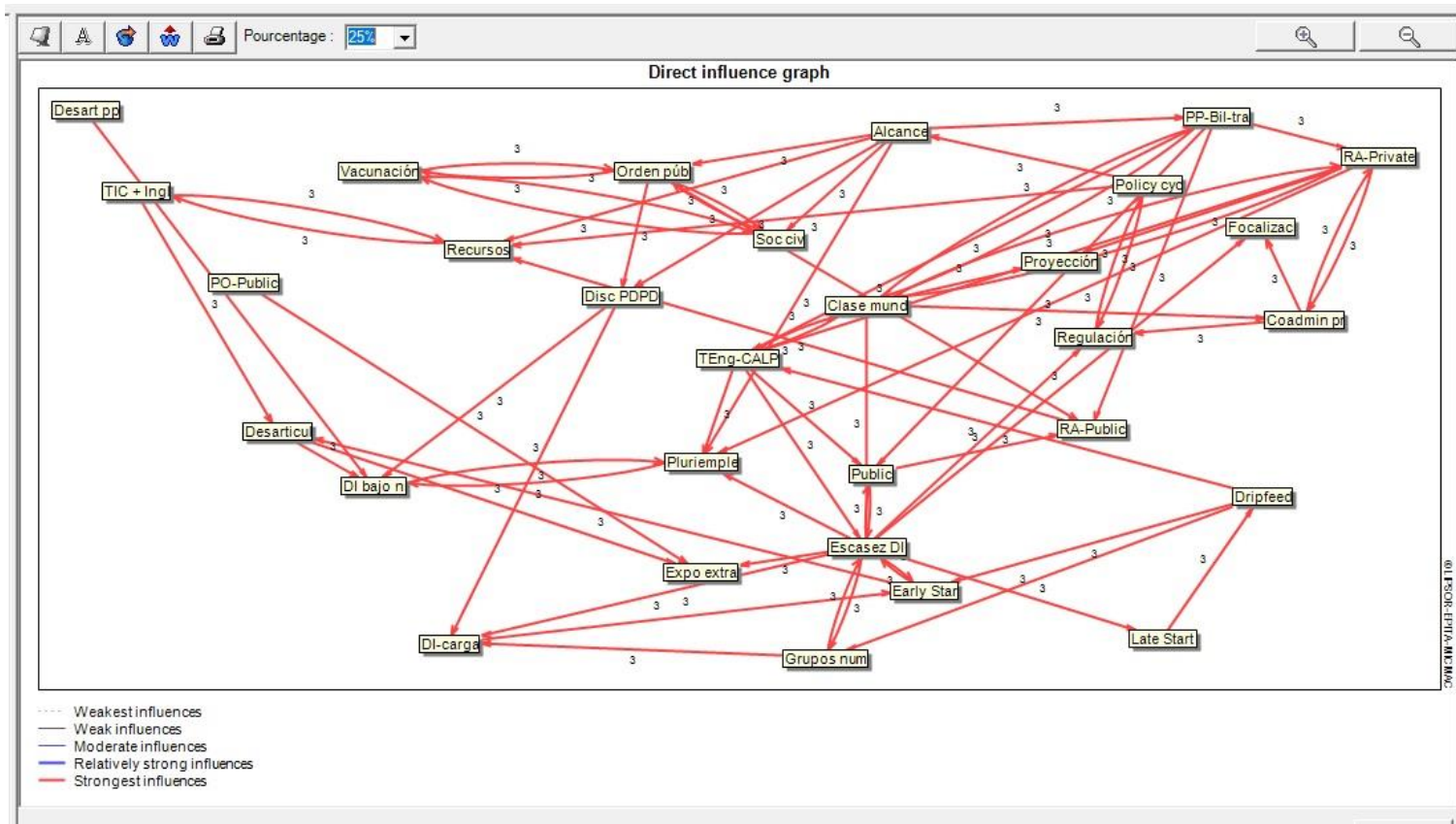
Esta figura relaciona las variables de acuerdo con los criterios de relación directa (columna izquierda), indirecta (columna central) y potencialmente directa (columna derecha). Las líneas verdes muestran las variables que ascienden en importancia cuando se transita de una relación a otra. Las rojas indican lo contrario (es decir, la pérdida de importancia en términos de jerarquía ya sea de influencia, dependencia o las dos).

En esta figura sobresalen en el análisis indirecto las variables de inicio temprano y tardío de la enseñanza del inglés como variables importantes en este ejercicio que en las relaciones directas carecían de valor. De otro lado, variables que habían perdido importancia en las relaciones indirecta (e.g., la transversalidad del bilingüismo en diversas políticas y entornos, variable 26) recobran valor en las relaciones potencialmente directas.

En cuanto a las influencias directas (25%), sobresalen las siguientes relaciones:

**Figura 21**

*Gráfico de Influencia Directa Ejercicio Tomador de Decisiones*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

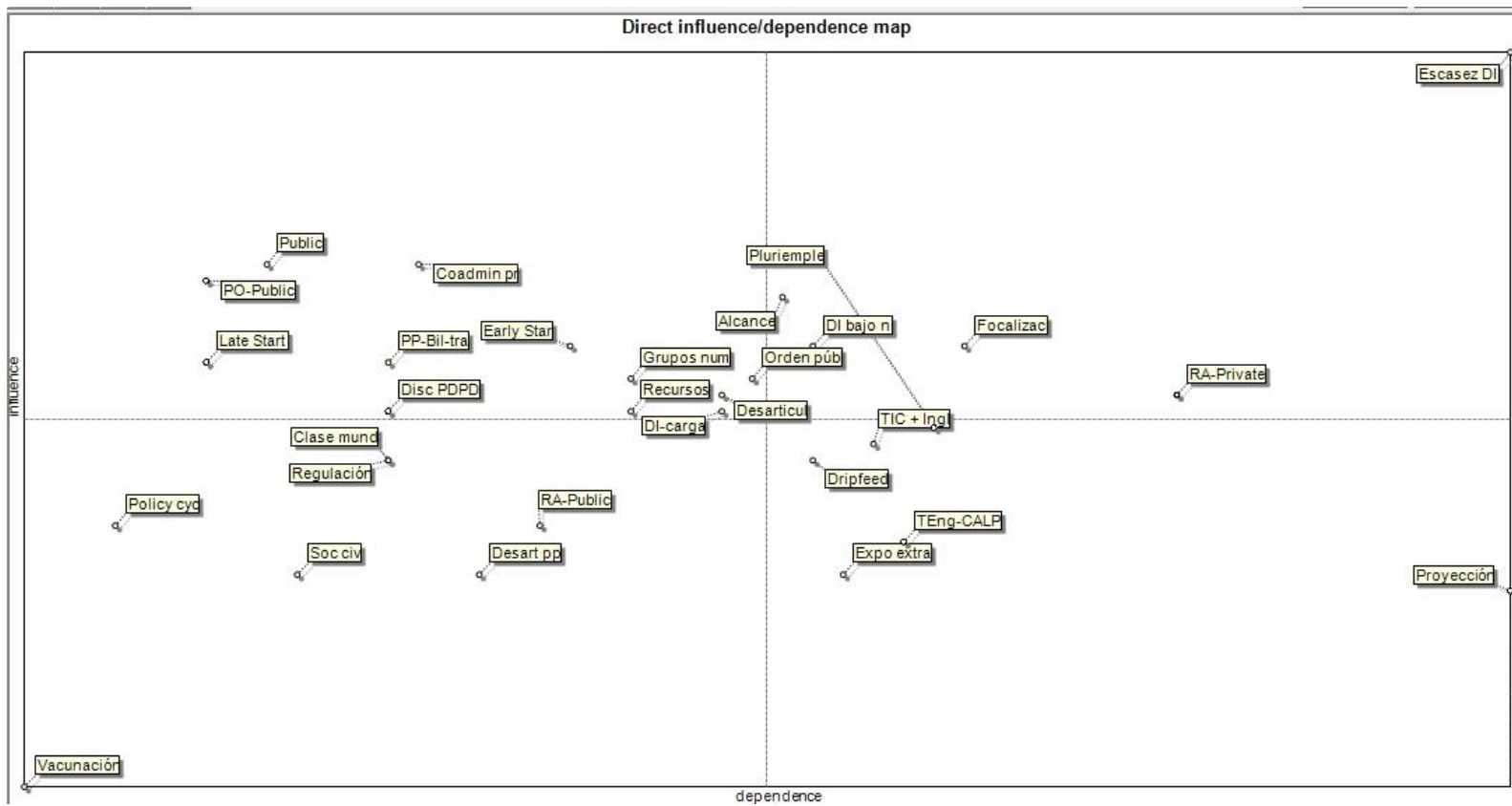
Cuatro variables presentan las influencias más fuertes sobre el sistema, a saber: la red de actores privados; la sociedad civil; los recursos e infraestructura tecnológica; y la escasez de docentes de inglés. Esto se afirma con base en el número de nodos que articula una variable: entre más conexiones lleguen y salgan de ella, más peso tiene esta variable en el sistema.

#### **7.2.2.2 Resultado subsistemas ejercicio influencia y dependencia directa formador de licenciados de una universidad pública de la región**

La siguiente figura muestra el resultado de las influencias y dependencias directas del análisis realizado por el formador de licenciados de una universidad pública de la región:

#### **Figura 22**

*Mapa Influencia vs. Dependencia directa ejercicio formador de licenciados*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

Este subsistema se organiza de la siguiente manera:

- Variables determinantes:
  - Proyección
  - TEng-CALP
- Variables entorno:
  - PO-Public
  - Public
  - Late start
  - Policy cycle
  - Disc PDPD
  - Regulación
  - Clase mundial
  - RA-Private
  - PP-Bil-transveral
  - Early Start
- Variables autónomas:
  - Vacunación
  - Sociedad civil
- Palancas secundarias:
  - Expo extra
- Variables reguladoras:
  - Alcance
  - DI-bajo n
  - Grupos numerosos
  - DI-carga
  - Desarticu
  - Orden púb
  - TIC-Ing
  - Dripfeed
- Variables objetivo
  - Focalización
  - Pluriempleo
- Variables clave:
  - Escasez DI
- Variables resultado:
  -

El **eje de entrada/salida** no identifica variables determinantes para el subsistema. Esta lectura no identifica variables altamente influentes y poco dependientes para el funcionamiento del sistema. En cuanto a las variables reguladoras, es decir, las que sirven de "llave de paso" al sistema, establece varias relacionadas con las fallas del sistema educativo público, a saber:

grupos numerosos, docentes de inglés con bajo nivel de suficiencia, desarticulación o desaprovechamiento de las TIC para la enseñanza del inglés, desarticulación entre el PEI y la pp a nivel regional y, por supuesto el *dripfeed*. Complementa este análisis dos problemas a nivel macrosocial: el alcance y efectividad que pueda tener la implementación de esta pp en el territorio y los problemas de orden público. Y no se identifican variables resultado, poniendo el énfasis en el rol de las variables reguladoras para el mantenimiento y funcionamiento del subsistema. A diferencia del eje de la participante anterior, aquí el sistema concentra la mayoría de las variables en el centro del plano, indicando una lectura de la realidad condicionada por las variables reguladoras y de palanca. Esto significa que las variables y procesos están muy relacionados unos con otros. Lo que se traduce en que la implementación está mediada, en alto grado, por la evolución, coevolución y relación entre estas variables.

Mientras que el **eje estratégico**, al igual que en la participante anterior, apunta hacia la escasez de docentes de inglés como variable crítica. Las variables autónomas son la vacunación contra el covid-19 y la injerencia sobre la sociedad civil. Ahora bien, el subsistema inicia con la identificación de las variables de entorno. Se evidencia una variedad de dimensiones y de variables en esta parte del subsistema. Algunas están relacionadas con fallas o falencias del sistema educativo público, como la discontinuidad en los programas de desarrollo profesional docente, o problemas estructurales como el inicio tardío o temprano de la enseñanza del inglés; otras relaciones señalan la segmentación y priorización del sector educativo oficial, estudiantes y docentes. De otra parte, sobresalen factores del macroentorno, como el ciclo de planificación de políticas públicas altamente politizado y la falta de regulación del sector privado en la oferta de programas de aprendizaje de lenguas. Llama la atención la identificación de los sectores de clase

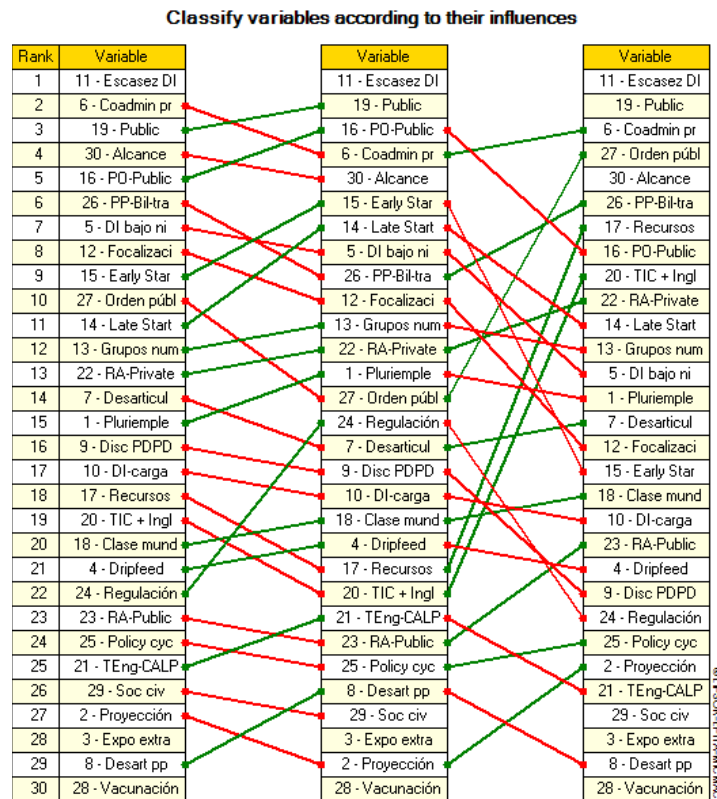
mundial, de la red de actores privados y de la transversalidad del bilingüismo para la competitividad.

Este participante proporciona una lectura donde la interdependencia entre las diferentes variables recae fuertemente sobre las debilidades a nivel sistema y estructural del sector educativo oficial.

Las variables listadas por su grado de influencia se orden jerárquicamente como se presenta en la figura 22. La primera columna corresponde a las influencias directas (MID); la segunda corresponde a las influencias indirectas (MII); y la tercera, a las influencias potenciales directas (MPDI), gráficamente:

**Figura 23**

*Relación entre Variables y su Influencia Directa, Indirecta y Potencial Ejercicio Formador de Licenciados*





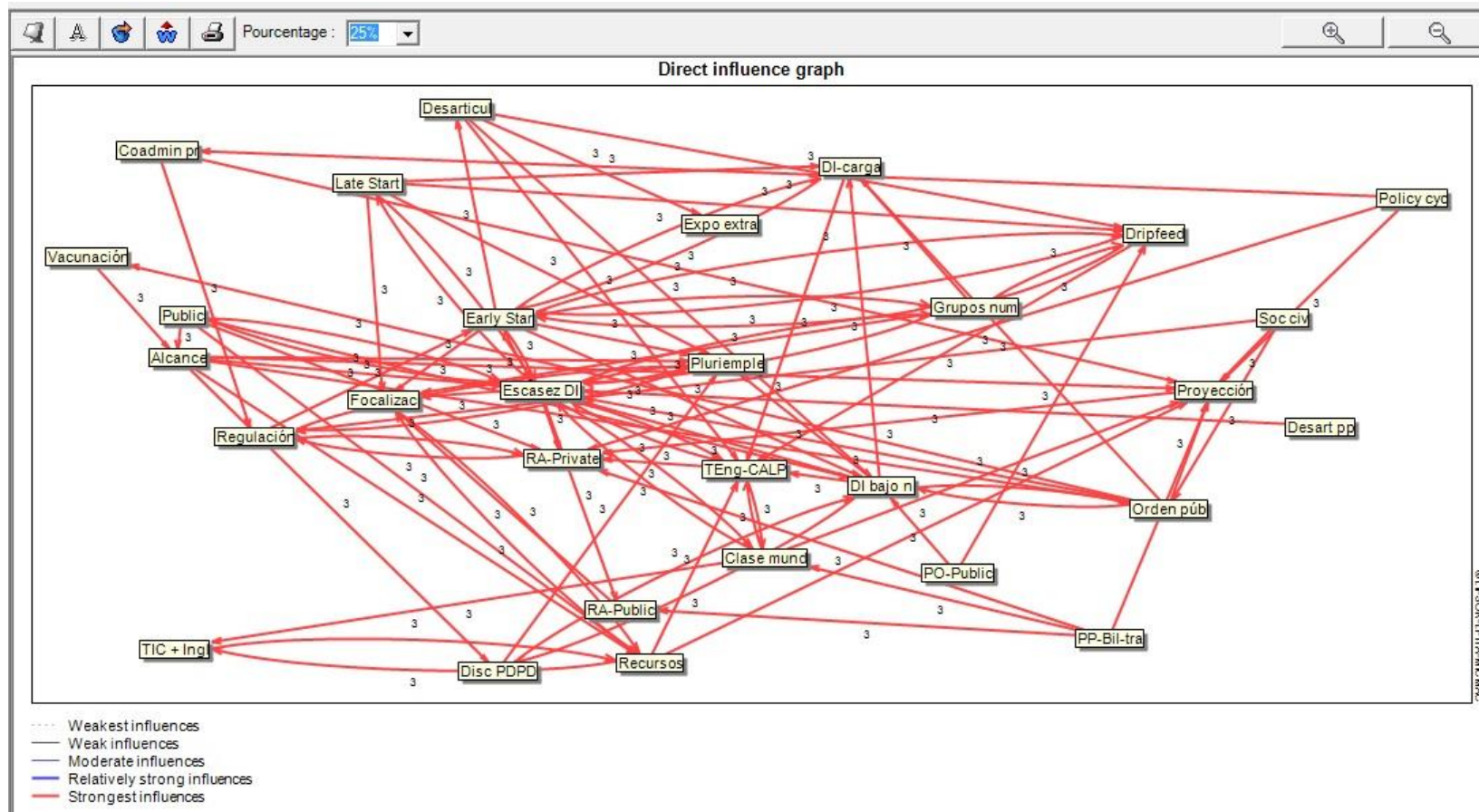
Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

Llama la atención la movilidad casi en espejo entre las variables cuando se invierte la relación de influencia directa a indirecta. De otra parte, variables como orden público (27), transversalidad del bilingüismo (26) y recursos (17) ganan trascendencia como variables a nivel de influencia potencial directa. Es decir, son variables a tener en cuenta por su grado de coacción en el sistema.

En cuanto a las influencias directas (50%), sobresalen las siguientes relaciones:

**Figura 24**

*Gráfico de Influencia Directa Ejercicio Formador de Licenciados*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

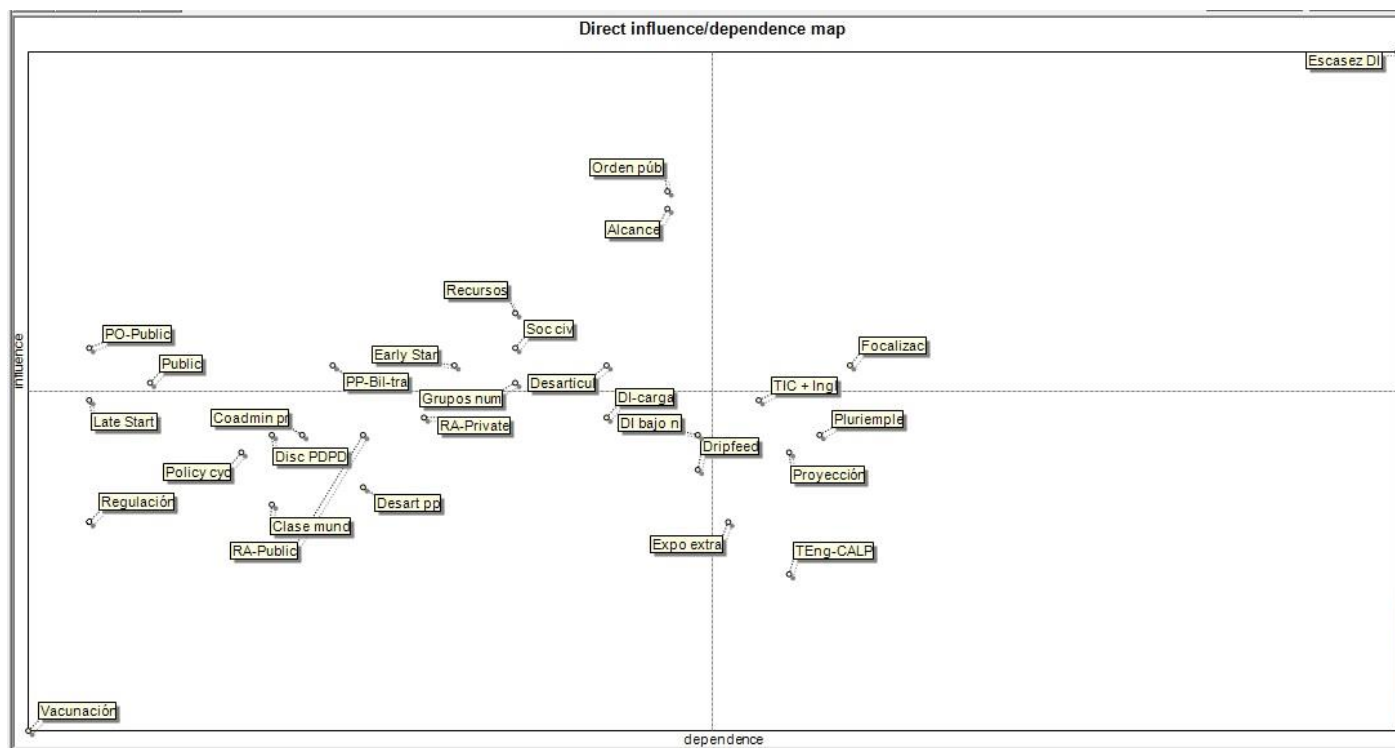
Cuatro variables presentan las influencias más fuertes sobre el sistema, a saber: la escasez de docentes de inglés; el inglés académico; los recursos e infraestructura tecnológica; y la focalización de IEO por parte del MEN.

### **7.2.2.3 Resultado subsistemas ejercicio influencia y dependencia directa docente de inglés de IEO de municipio no certificado**

La siguiente figura muestra el resultado de las influencias y dependencias directas del análisis realizado por docente de inglés de una IEO de un municipio no certificado del Valle del Cauca:

#### **Figura 25**

*Mapa Influencia vs. Dependencia Directa Ejercicio Docente de Inglés de IEO*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

Este subsistema se organiza de la siguiente manera:

- Variables determinantes:
  - o
- Variables entorno:
  - o PO-Public
  - o Public
  - o Late start
  - o Regulación
  - o Policy cycle
  - o Coadministración
  - o Disc PDPD
  - o Clase mundial
  - o RA-Public
  - o Desart pp
  - o Early Start
  - o PP Bil-tra
  - o RA-Private
- Variables autónomas:
  - o Vacunación
- Palancas secundarias:
  - o Expo extracurricular
- Variables reguladoras:
  - o DI-carga
  - o DI-bajo nivel
  - o Dripfeed
  - o TIC + Ing
  - o Focalización
  - o Pluriempleo
  - o Proyección económica
- Variables objetivo
  - o
- Variables clave:
  - o Escasez DI
- Variables resultado:
  - o

Al igual que el participante anterior, la docente de inglés de IEO no identifica en el **eje de entrada/salida** del sistema variables determinantes. En el microentorno identifica las fallas sistémicas del sector educativo público, a saber: el *dripfeed*, la alta carga laboral de los docentes de inglés, el bajo nivel de suficiencia de los docentes de inglés, el desaprovechamiento de las TIC para fortalecer el aprendizaje del inglés, el pluriempleo en que incurren algunos docentes, la focalización de algunas IEO y la relevancia de la situación económica. Esta lectura hace énfasis en aspectos de orden sociocultural, institucional, laboral y político que convergen y acrecienta las falencias del sistema educativo público.

En cuanto a las variables de resultado, no se identifica ninguna. De acuerdo con la ubicación en el plano, la más cercana es la variable que marca la transición hacia el inglés académico.

Es importante mencionar que un par de variables se ubicaron fuera del subsistema de influencia, a saber: el Alcance y la funcionalidad de la política pública y la situación de orden público.

Mientras que, con relación al **eje estratégico**, la lectura es similar a las anteriores. El objetivo último es atacar la escasez de docentes de inglés, partiendo de la inamovilidad de la tendencia en la vacunación contra el covid-19.

En las variables identificadas como de entorno convergen diversos sectores, procesos y actores. A nivel educativo, está la priorización del sector educativo público; y el inicio, tanto temprano como tardío de la enseñanza del inglés. Desde la política educativa, sobresalen la discontinuidad en los programas de desarrollo profesional docente y la desarticulación entre la política pública de bilingüismo a nivel nacional, regional y local.

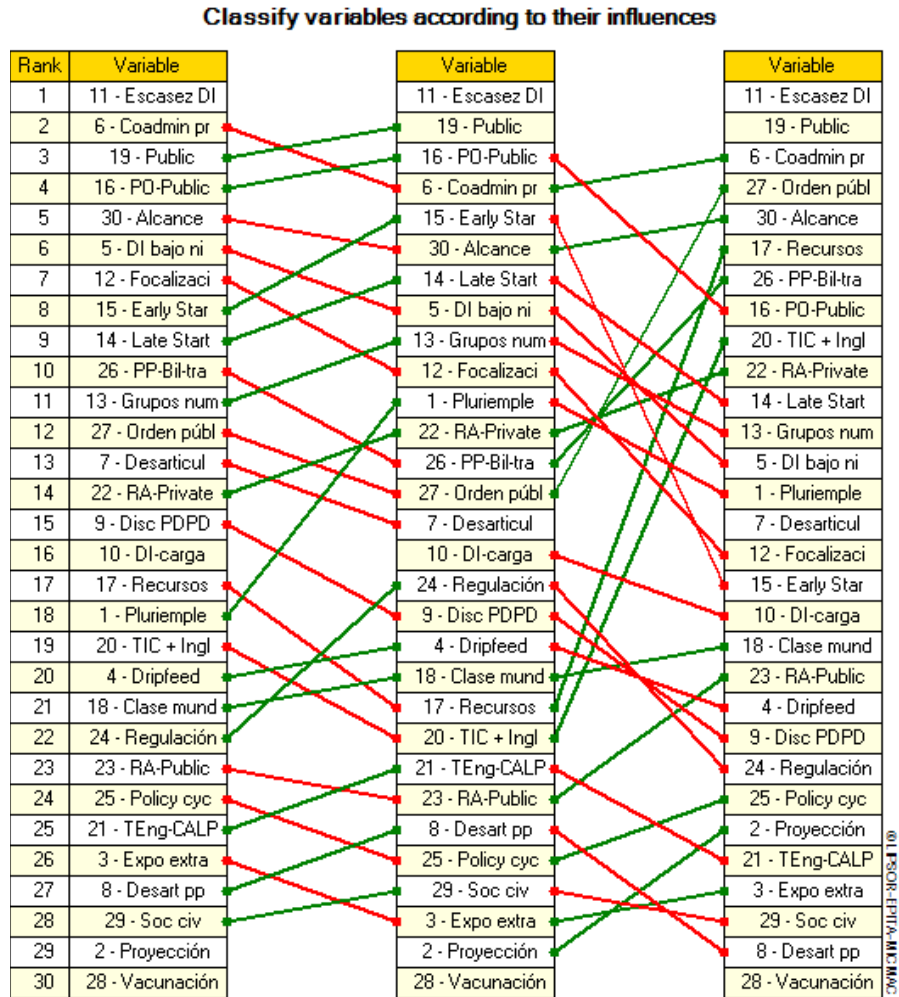
A nivel meso-educativo, conectando el micro con el macroentorno, se encuentran las redes de actores públicos y privados con injerencia sobre esta política pública; y la transversalidad del bilingüismo en otras políticas relacionadas con productividad y competitividad.

A nivel macro-político, están la falta de regulación de actores en el mercado y la planificación altamente politizada institucional. Por último, llama la atención el establecimiento de relaciones con los sectores de clase mundial como factores altamente influyentes, así como la coadministración de programas para la implementación de esta política pública.

Las variables listadas por su grado de influencia se orden jerárquicamente como se presenta en la figura 25. La primera columna corresponde a las influencias directas (MID); la segunda corresponde a las influencias indirectas (MII); y la tercera, a las influencias potenciales directas (MPDI), gráficamente:

### **Figura 26**

*Relación Entre Variables y su Influencia Directa, Indirecta y Potencial Ejercicio Docente de Inglés IEO*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

Es importante el movimiento de algunas variables cuando se las analiza desde las tres relaciones aquí planteadas. Por ejemplo, el inicio temprano (15) en las relaciones directas ocupa el octavo lugar; en las indirectas el quinto; y en las potencialmente directas el decimo séptimo.

Al igual que el participante anterior, a nivel de relaciones potenciales directas escalan las variables de orden público (30), recursos (17), transversalidad del bilingüismo (26) e importancia de las TIC (20). Esta es una lectura de la realidad que expresa deseos (“si mejora la situación de orden público, entonces... si el bilingüismo fuera transversal a todo lo que hacemos, entonces... si contáramos con mejor infraestructura y equipos tecnológicos, las clases de inglés serían...”).

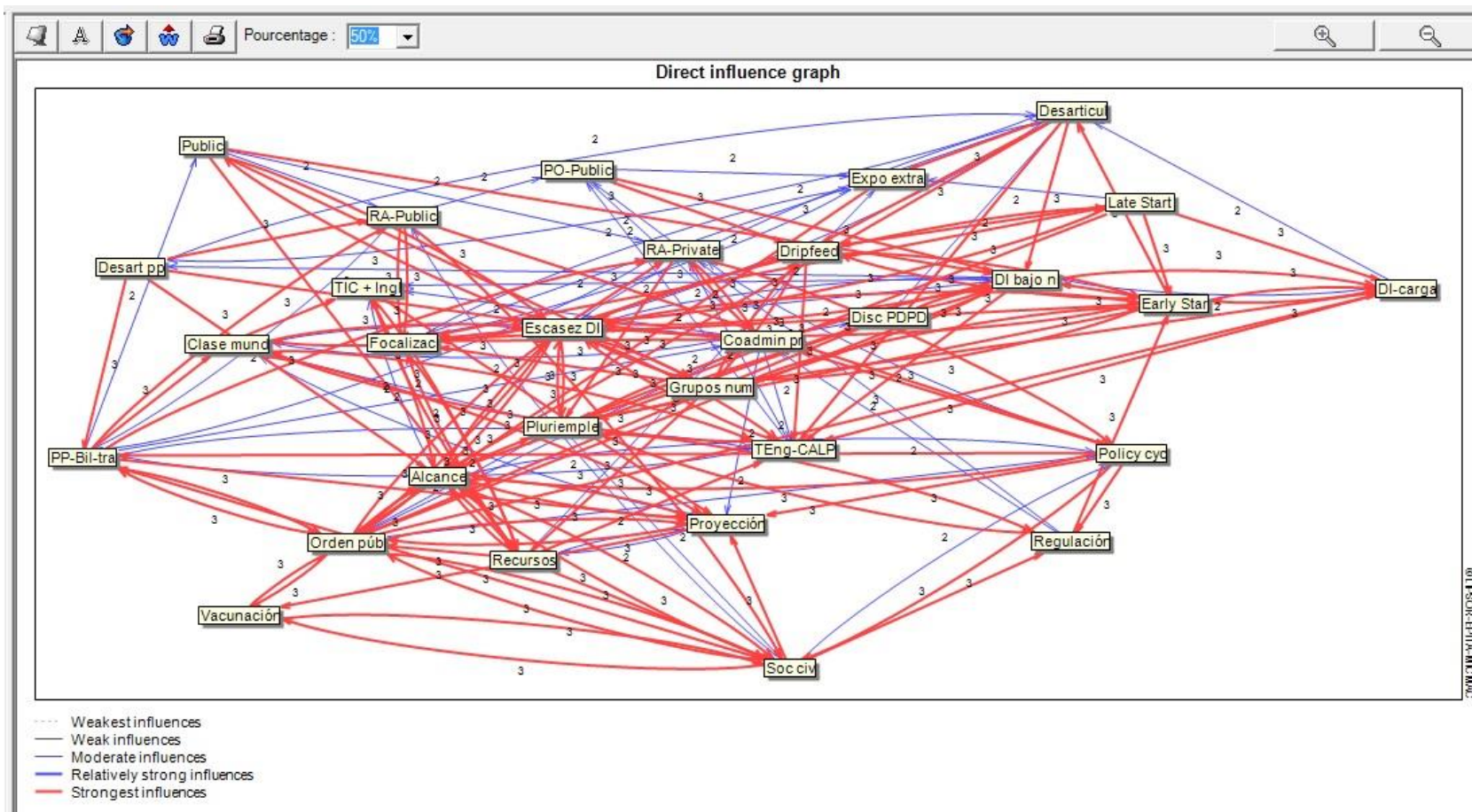


En otras palabras, estas columnas describen historias de como los participantes leen, conscientemente o no, la realidad.

En cuanto a las influencias directas (50%), sobresalen las siguientes relaciones:

**Figura 27**

*Gráfico de Influencia Directa Ejercicio Docente de Inglés IEO*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

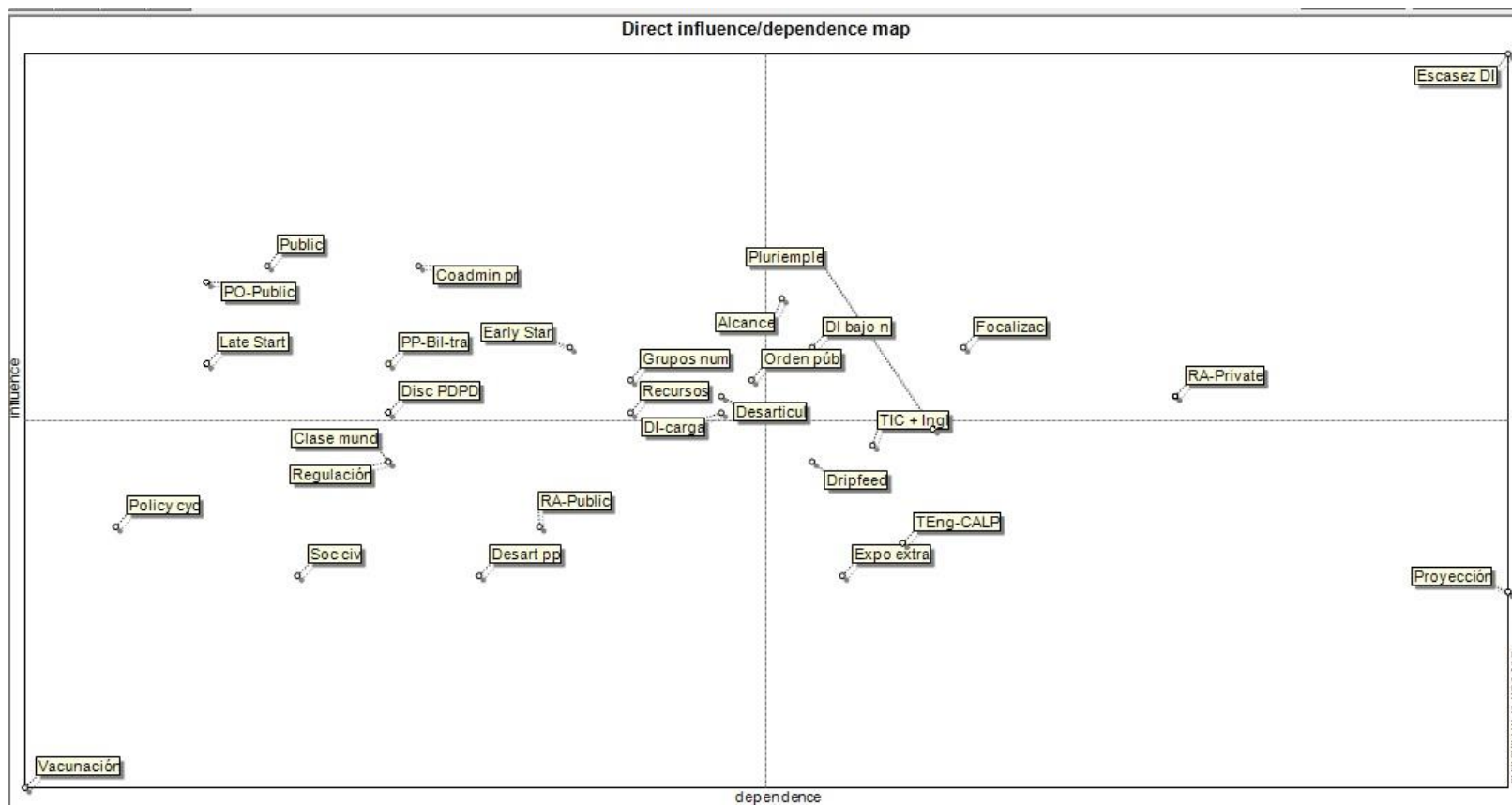
Cuatro variables ejercen la mayor influencia en este sistema. En orden de importancia: la escasez de docentes de inglés; el alcance de la pp; el inglés académico; y el bajo nivel de suficiencia de los docentes de inglés.

#### **7.2.2.4 Resultado subsistemas influencia y dependencia directa ejercicio investigadora**

La siguiente figura muestra el resultado de las influencias y dependencias directas del análisis realizado por la investigadora.

#### **Figura 28**

*Mapa Influencia vs. Dependencia Directa Ejercicio Investigadora*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

Este subsistema se organiza de la siguiente manera:

- Variables determinantes:
  - PO-Public
  - Public
  - Alcance
  - Grupos numerosos
  - Recursos
- Variables entorno:
  - Late start
  - PP Bil-tra
  - Disc PDPD
  - Coadministración
  - Policy cycle
  - Regulación
  - Clase mundial
  - Sociedad civil
  - DI-carga
  - Desarticulación pp
  - Orden público
  - DI-bajo nivel
  - Dripfeed
  - TIC + Ing
  - Focalización
- Variables autónomas:
  - Vacunación
- Palancas secundarias:
  - Expo extracurricular
- Variables reguladoras:
  - RA-Private
- Variables objetivo
  - Escasez DI
- Variables clave:
  - Escasez DI
- Variables resultado:
  - Proyección económica

La investigadora realiza una lectura un poco diferente en el **eje de entrada/salida** del sistema. Primero, identifica como variables determinantes la priorización del sistema educativo público y los docentes y estudiantes como población beneficiaria.

En cuanto a las variables reguladoras, identifica dos aspectos del macroentorno social, uno de orden institucional (el alcance de la política pública) y otro de orden social (orden público). Las demás variables tienen una relación estrecha con el sistema educativo público, a saber: grupos numerosos, recursos didácticos y de infraestructura tecnológica, la alta carga laboral de los docentes de inglés, su bajo nivel de inglés, la desarticulación entre la pp de bilingüismo y el PEI de la IEO, el *dripfeed*, el desaprovechamiento de las TIC para fortalecer el inglés y la focalización de algunas IEO.

Como variable resultado se establece la proyección económica.

Mientras que, en el **eje de la estrategia**, la lectura se ajusta más a las anteriores. La variable clave es la escasez de docentes de inglés y, la variable autónoma asociada, es la vacunación contra el covid-19. Las variables de entorno se organizan en tres grupos: el primero, a nivel micro-educativo, con la variable de inicio tardío de la enseñanza del inglés en las IEO. El segundo de orden meso-educativo con las variables de coadministración de programas de bilingüismo; la discontinuidad en los programas de desarrollo profesional docente; y la importancia de la transversalidad del bilingüismo para las políticas de alta formación, productividad y competitividad.

Y, el tercero, a nivel del macroentorno con tres conjuntos de variables: el primero, relacionado con la politización del ciclo de las políticas públicas y la falta de regulación del

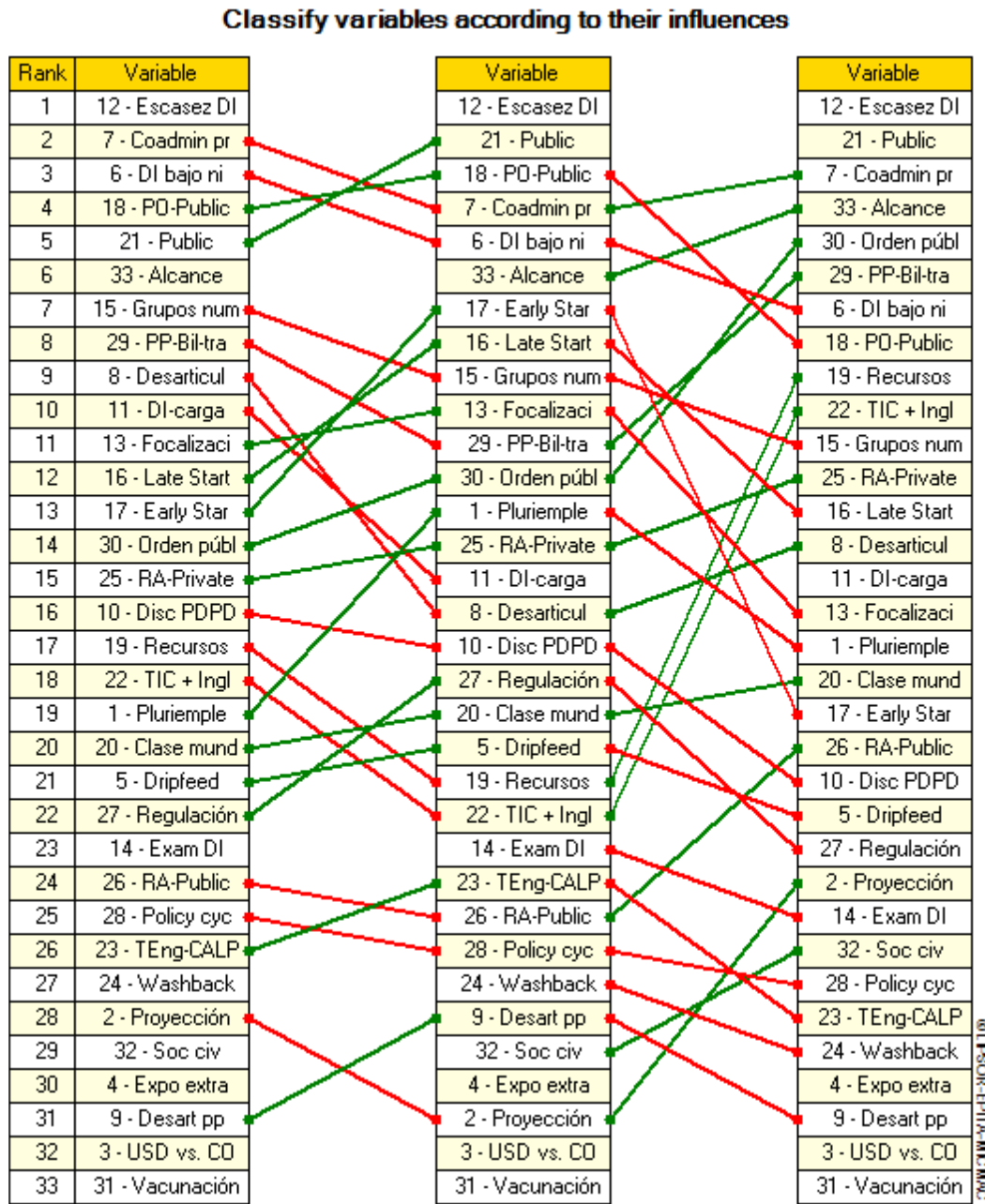
mercado de enseñanza de lenguas; el segundo conjunto relacionado con la variable de sectores de clase mundial; y, el tercer conjunto, relacionado con la participación de la sociedad civil.

Es importante mencionar que dos variables quedan por fuera de las zonas de incidencia: la red de actores públicos y la desarticulación de la pp de bilingüismo y el PEI de las IEO. Estas variables se localizan en el rango de poco dependientes e influyentes, entre las variables autónomas y la palanca secundaria.

Las variables listadas por su grado de influencia se orden jerárquicamente como se presenta en la figura 26. La primera columna corresponde a las influencias directas (MID); la segunda corresponde a las influencias indirectas (MII); y la tercera, a las influencias potenciales directas (MPDI), gráficamente:

**Figura 29**

*Relación entre Variables y su Influencia Directa, Indirecta y Potencial Ejercicio Investigadora*



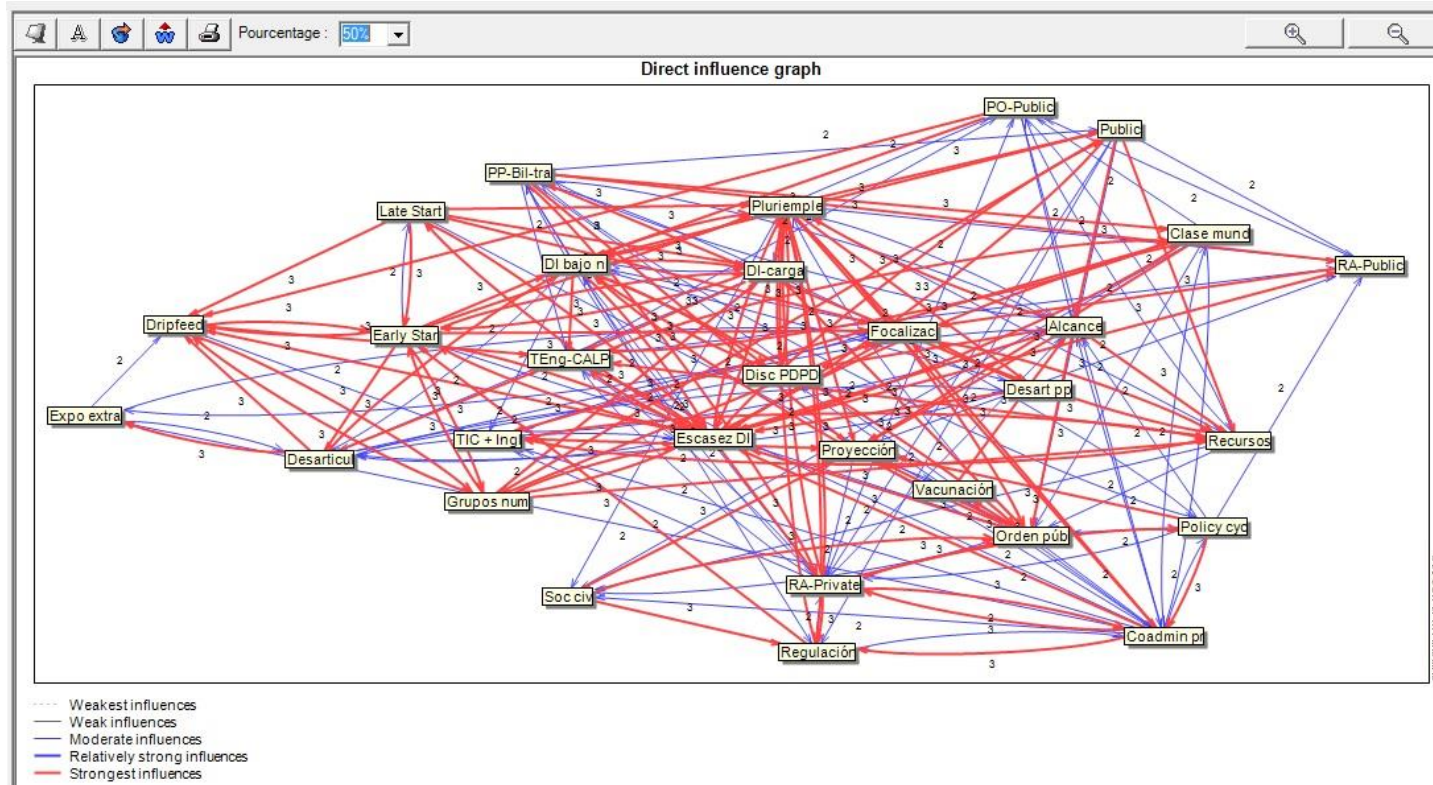
Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

En cuanto a las influencias directas (50%), sobresalen las siguientes relaciones:



**Figura 30**

*Gráfico de Influencia Directa Ejercicio Investigador*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

Cinco variables ejercen la mayor influencia en este sistema. En orden de importancia: la escasez de docentes de inglés; el orden público en el territorio; el pluriempleo; el *dripfeed*; y la estrategia del MEN de focalización de IEO.

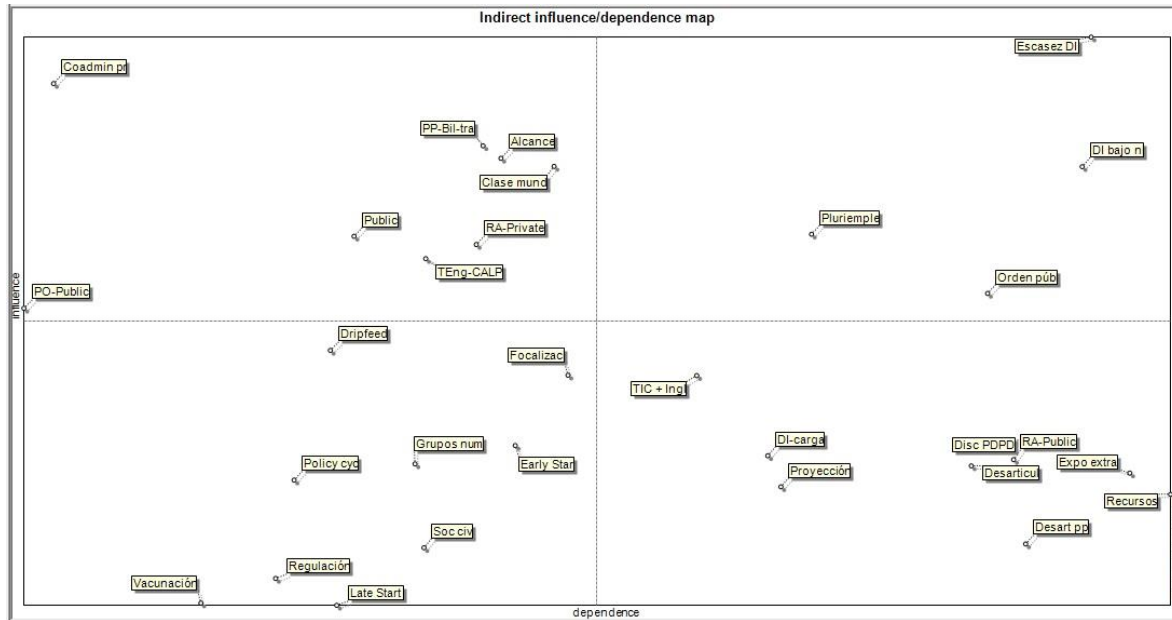
La siguiente sección del análisis corresponde al análisis del eje estratégico relacionado con la **influencia indirecta** sobre los subsistemas. No se tendrá en cuenta el otro eje (el de entrada/salida) para concentrarse en la estrategia, no en la comprensión del sistema. Las relaciones indirectas, como su nombre lo indica, establecen vínculos entre dos o más variables a través de una tercera variable o sub-sistema que ejerce el rol de mediador. Las siguientes gráficas proporcionan una nueva cartografía del problema, pues relacionan de qué manera las variables están vinculadas (por ejemplo, cuando una aumenta, la otra disminuye; o, cuando una se ubica en un sub-sistema del plano, puede desplazar a otras variables a otros sub-sistemas, alterando o proponiendo nuevas relaciones), cómo se organizan y reorganizan con respecto a las relaciones directas, emergiendo nuevas o diferentes relaciones, no necesariamente evidentes.

#### **7.2.2.5 Resultado subsistemas ejercicio influencia indirecta tomadora de decisiones de la SED**

La siguiente figura muestra el resultado de las influencias indirectas del análisis realizado por la tomadora de decisiones.

#### **Figura 31**

*Mapa Influencia Indirecta Ejercicio Tomadora de Decisiones*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

El **eje estratégico** cambia un poco en cuanto a las relaciones de influencia indirecta. En primer lugar, identifica tres variables autónomas, a saber: el esquema de vacunación, la ausencia de regulación de los proveedores privados de inglés y el contexto de planificación e implementación de programas de bilingüismo altamente politizado, con un desfase en el *policy cycle* de implementación. Estas variables pertenecen a niveles y dimensiones distintas: salud y política, macro-nivel; y política, meso-nivel.

En segundo lugar, se identifica como variable de entorno la población objetivo de la política pública de bilingüismo, es decir, estudiantes y docentes de las IEO de los municipios no certificados.

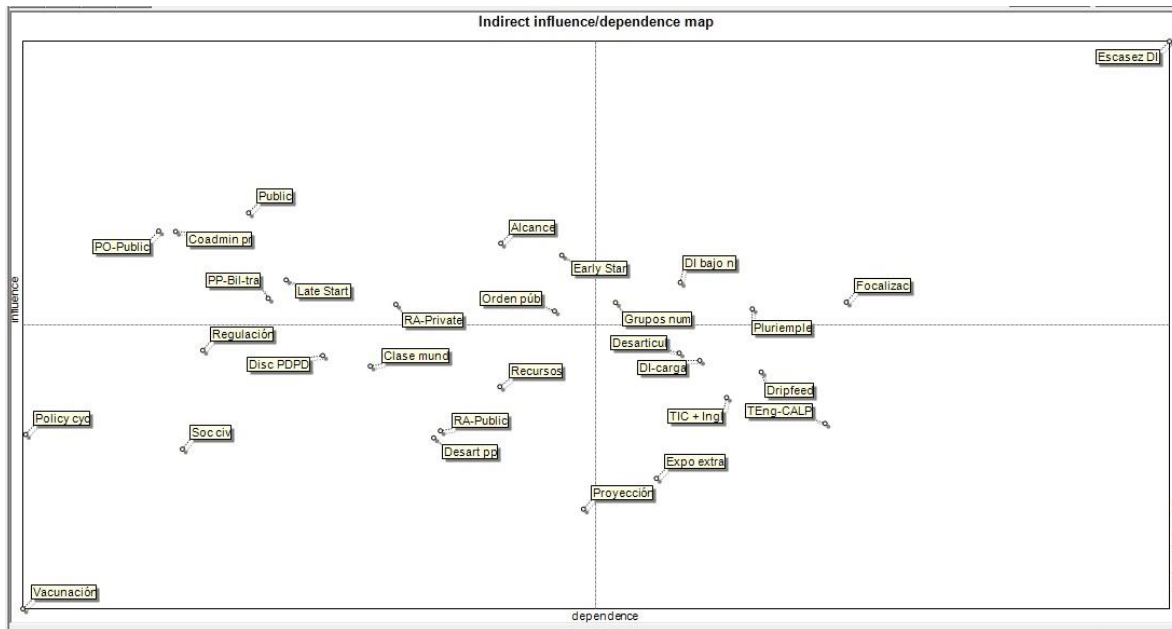
En tercer lugar, se identifican como variable clave la escasez de docentes de inglés y su bajo nivel de suficiencia. Estas dos variables están estrechamente ligadas y afectan especialmente al sector educativo público.

#### **7.2.2.6 Resultado subsistemas ejercicio influencia indirecta formador de licenciados de una universidad pública de la región**

La siguiente figura muestra el resultado de las influencias indirectas del análisis realizado por el formador de licenciados de una universidad pública:

**Figura 32**

*Mapa Influencia Indirecta Ejercicio Formador de Licenciados*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

El **eje estratégico** se despliega de manera que reitera patrones emergentes en los ejercicios de los otros participantes. Las variables autónomas están relacionadas con el macro-entorno: la vacunación contra el covid-19 (salud); la sociedad civil poco organizada en relación con esta política pública (social); y el contexto de planificación e implementación de programas de bilingüismo altamente politizado, con un desfase entre el *policy cycle* de implementación (político).

Con relación a las variables de entorno, estas se ubican en los tres niveles. La variable de entorno ubicada en el macro-entorno se relaciona con el sector objetivo de la política pública, es decir, la educación media de las IEO de los municipios no certificados (educación).

Mientras que, las variables entorno del meso-entorno son: (1) la población objetivo de la política pública de bilingüismo, es decir, estudiantes y docentes de las IEO de los municipios no certificados (educación); (2) la Coadministración del programa de bilingüismo con el sector privado (e.g., el British Council) (institucional—administrativa); (3) las políticas públicas donde el bilingüismo es transversal, por ejemplo, productividad y competitividad (Conpes 3527/2008), transformación productiva (Conpes 3678/2010) y formación de capital humano de alto nivel Valle del Cauca; y (4) la falta de regulación de los proveedores privados de inglés (legal).

Y la variable de entorno ubicada en el micro-entorno es la discontinuidad en la capacitación y formación docente.

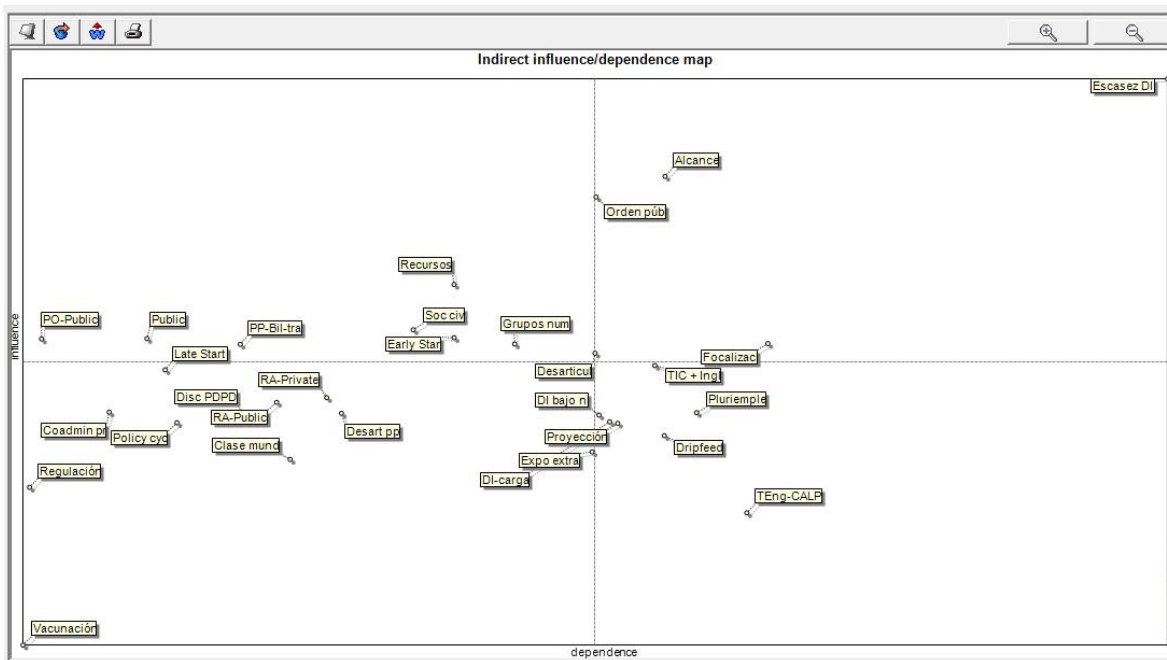
En cuanto a las variables claves, no hay cambio: la escasez de docentes de inglés sigue ejerciendo su influencia en este eje estratégico.

#### **7.2.2.7 Resultado subsistemas ejercicio influencia indirecta docente de inglés de IEO de municipio no certificado**

La siguiente figura muestra el resultado de las influencias indirectas del análisis realizado por la docente de inglés de una IEO de un municipio no certificado del Valle:

#### **Figura 33**

*Mapa Influencia Indirecta Ejercicio Docente de Inglés IEO*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

El **eje estratégico** está conformado por el siguiente subsistema de variables:

La variable autónoma sigue siendo la vacunación contra el covid-19. Mientras que las variables de entorno conforman un conjunto perteneciente a los tres niveles. En el macro-entorno están (1) el contexto de planificación e implementación de programas de bilingüismo altamente politizado, con un desfase entre el *policy cycle* de implementación (+10 años) (política); (2) los sectores de clase mundial (económica); y (3) el sector educativo, educación media IEO (educativo).

En el meso-entorno, las variables de entorno están relacionadas con: (1) la ausencia de regulación de los proveedores privados de inglés (legal); (2) la coadministración del programa de bilingüismo con el sector privado (e.g., el British Council) (institucional—administrativa); (3) la población objetivo de la política pública, i.e., estudiantes y docentes de las IEO (educativa); (4) la red de actores privados (BC, Cámara Comercio, CCCA, ETS, Casas editoriales, universidades privadas) (económica); (5) la red de actores públicos (MEN, SED, SENA, IEO, UV, Upacífico,

UCEVA) (institucional—educativa); y, (6) la desarticulación entre políticas públicas, e.g., bilingüismo vs. política de formación docente vs. formación territorial docente (institucional—educativa).

En el micro-entorno, las variables de entorno están relacionados con el sector educativo: (1) el inicio tardío (básica secundaria) del inglés; y (2) la discontinuidad en la capacitación y formación docente.

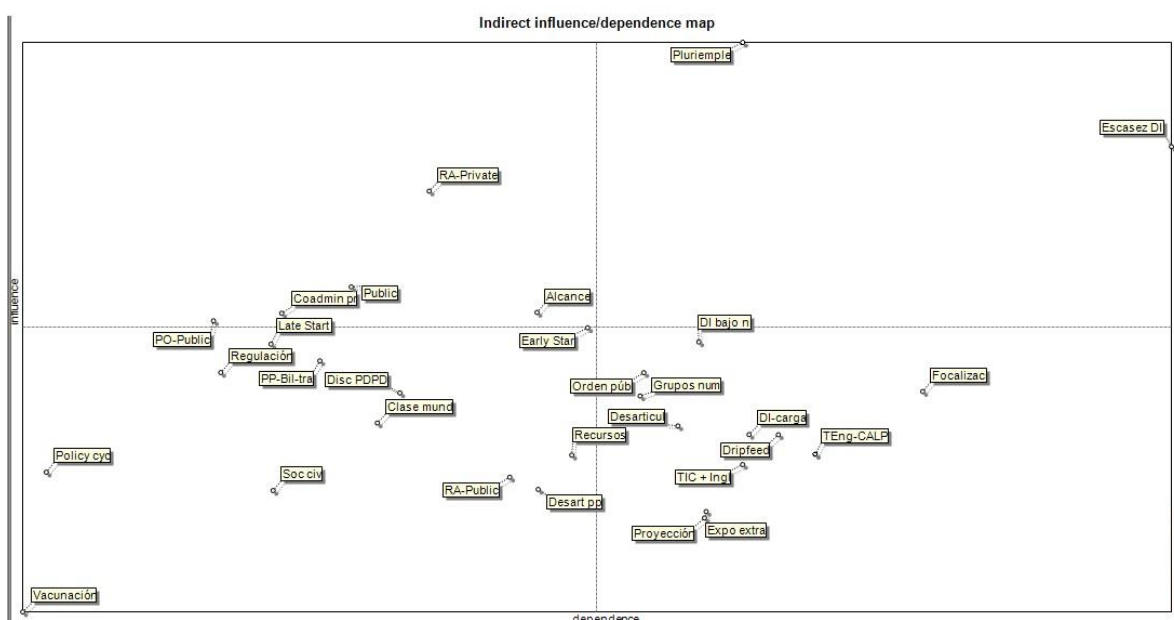
Por su parte, la variable clave es la escasez de docentes de inglés.

### 7.2.2.8 Resultado subsistemas influencia indirecta ejercicio investigadora

La siguiente figura muestra el resultado de las influencias indirectas del análisis realizado por la investigadora:

**Figura 34**

*Mapa Influencia Indirecta Ejercicio Investigadora*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

El **eje estratégico** se configura así:

Las variables autónomas se ubican en el macro-entorno, (1) la vacunación contra el covid-19 (salud) y (2) el contexto de planificación e implementación de programas de bilingüismo altamente politizado (política).

Las variables de entorno se ubican entre el meso- y el micro-entorno. En el meso-entorno las variables que ejercen influencia indirecta son: (1) la población objetivo de la política pública, i.e., estudiantes y docentes de las IEO; (2) la ausencia de regulación de los proveedores privados de inglés; (3) la coadministración del programa de bilingüismo con el sector privado (e.g., el British Council); y, (4) la desarticulación entre políticas públicas, e.g., bilingüismo vs. política de formación docente vs. formación territorial docente. En el micro-nivel, perteneciente al sector educativo está la variable (5) de inicio tardío (básica secundaria) del inglés.

La siguiente sección del análisis presenta los resultados del eje estratégico relacionado con la influencia potencial directa (MPDI) sobre los subsistemas.

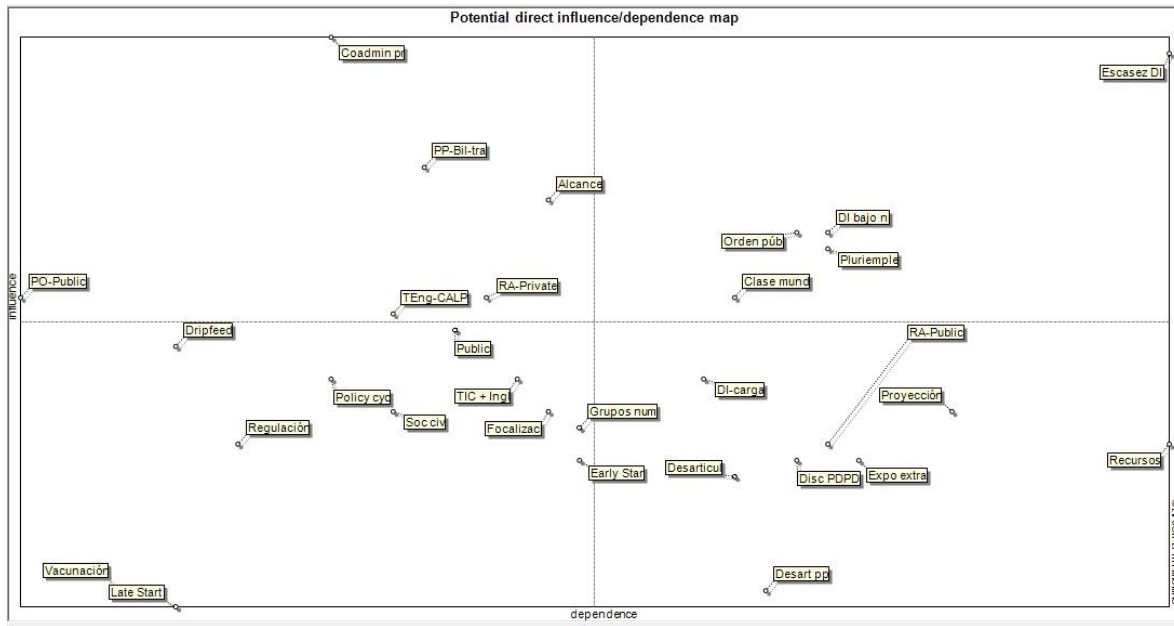
#### **7.2.2.9 Resultado subsistemas ejercicio influencia potencial directa tomadora de decisiones de la SED**

La siguiente figura muestra el resultado de la influencia potencial directa del análisis realizado por la tomadora de decisiones:

#### **Figura 35**

*Mapa Influencia Potencial Directa Ejercicio Tomadora de Decisiones*





Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

El **eje estratégico** muestra algunos desplazamientos, ratifica la inamovilidad de algunas variables y la emergencia de otras. Por ejemplo, en las variables autónomas se mantiene la variable del macro-entorno de salud, vacunación contra el covid-19 y emerge, del micro-entorno educativo, el inicio tardío en las IEO de la enseñanza del inglés.

En cuanto a las variables de entorno, se ratifica la importancia del sector educativo en el subsistema con dos variables: (1) la población objetivo de la política pública, i.e., estudiantes y docentes de las IEO y (2) la baja intensidad horaria y sistema *dripfeed* característico de las IEO.

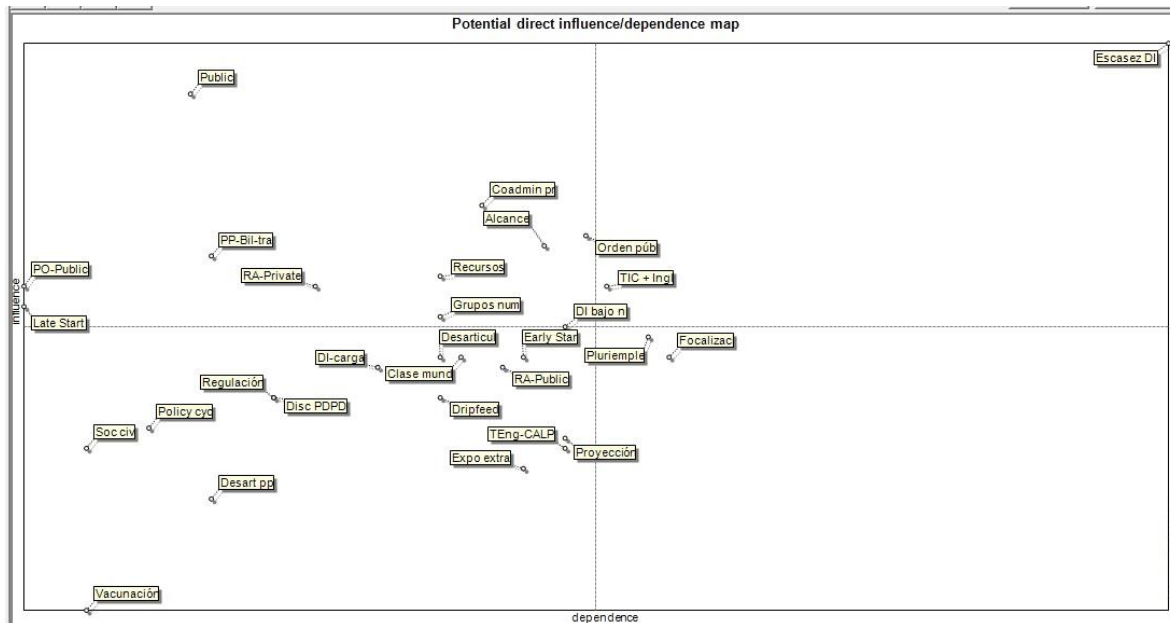
Mientras que, en cuanto a las variables clave, se confirma la influencia de la escasez de docentes de inglés en la valoración del sistema.

**7.2.2.10 Resultado subsistemas ejercicio influencia potencial directa formador de licenciados de una universidad pública de la región**

La siguiente figura muestra el resultado de la influencia potencial directa del análisis realizado por el formador de licenciados de una universidad pública:

**Figura 36**

*Mapa Influencia Potencial Directa Ejercicio Formador de Licenciados*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

El **eje estratégico** confirma algunas variables influyentes en los diferentes subsistemas y revela la influencia potencial directa de otras, a saber:

Las variables autónomas están relacionadas con, por un lado, con el macro-entorno: (1) la vacunación contra el covid-19 y (2) la sociedad civil poco organizada alrededor de esta política pública; y, por otro, con la desarticulación entre políticas públicas, e.g., bilingüismo vs. política de formación docente vs. formación territorial docente

Las variables del entorno confirman la importancia del sector educativo. Por un lado, se ratifican dos variables: (1) la población objetivo de la política pública, i.e., los estudiantes y docentes de las IEO y (2) el inicio tardío (básica secundaria) del inglés. Y, por otro, emergen

variables de los tres entornos: macro-entorno, (3) el contexto de planificación e implementación de programas de bilingüismo altamente politizado (política); meso-entorno, (4) la ausencia de regulación de los proveedores privados de inglés (legal); (5) la red de actores privados (BC, Cámara Comercio, CCCA, ETS, Casas editoriales, universidades privadas) (económica); (6) la desarticulación entre políticas públicas, e.g., bilingüismo vs. política de formación docente vs. formación territorial docente (educativa); y, del micro-entorno, (7) la discontinuidad en la capacitación y formación docente.

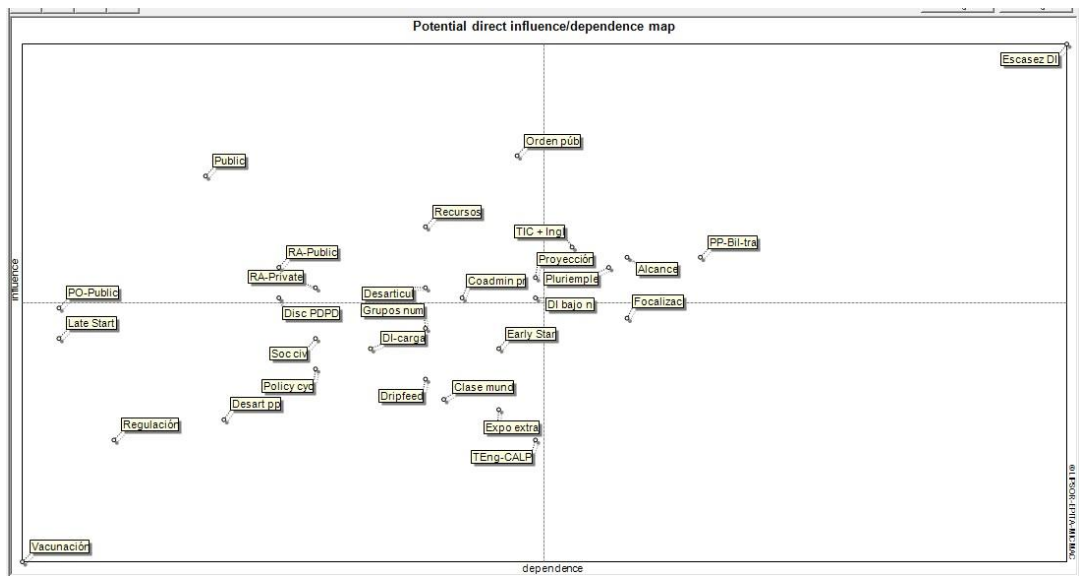
Por último, la variable clave reitera la influencia ejercida por la variable escasez de docentes de inglés.

**7.2.2.11 Resultado subsistemas ejercicio influencia potencial directa docente de inglés de IEO de municipio no certificado**

La siguiente figura muestra el resultado de la influencia potencial directa del análisis realizado por la docente de inglés de una IEO:

**Figura 37**

*Mapa Influencia Potencial Directa Ejercicio Docente de Inglés IEO*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

El **eje estratégico** hace evidente algunos patrones anteriores identificados en el subsistema. Por ejemplo, se reafirma la influencia de la vacunación contra el covid-19 en tanto variable autónoma, sin motricidad, influencia ni dependencia.

En cuanto a las variables entorno, se confirman (1) la población objetivo de la política pública, i.e., los estudiantes y docentes de las IEO y (2) el inicio tardío (básica secundaria) del inglés, ubicadas respectivamente en el meso y micro-entorno educativo. Mientras que emergen del meso-entorno las variables (3) de ausencia de regulación de los proveedores privados de inglés (legal) y (4) desarticulación entre políticas públicas, e.g., bilingüismo vs. política de formación docente vs. formación territorial docente (educativa).

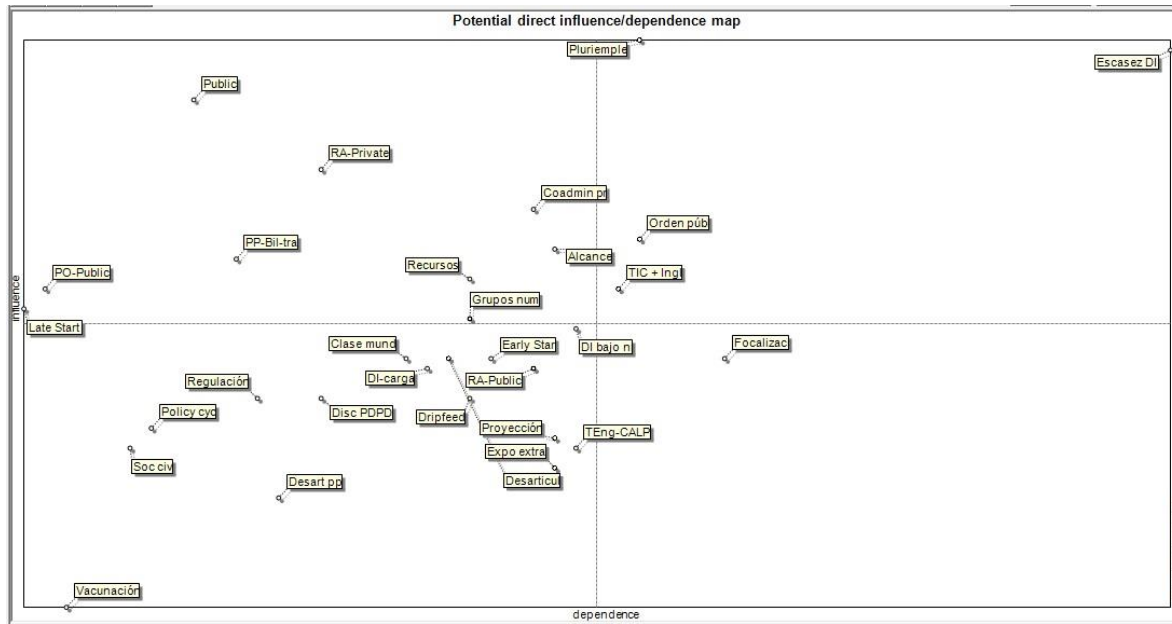
Por último, se ratifica la escasez de docentes de inglés como la variable clave *par excellence*.

#### **7.2.2.12 Resultado subsistemas influencia potencial directa ejercicio investigadora**

La siguiente figura muestra el resultado de la influencia potencial directa del análisis realizado por la investigadora:

#### **Figura 38**

*Mapa Influencia Potencial Directa Ejercicio Investigadora*



Fuente: elaboración propia. Resultado análisis estructural.

El **eje estratégico** lo conforman una serie de variables que conforman un patrón (ver análisis más adelante) y otras que adquirieron movilidad al interior de los subsistemas. Por ejemplo, se presentan tres variables autónomas, dos en el macro-entorno y otra en el meso-entorno, respectivamente: (1) vacunación lenta (no se termina de vacunar a la población priorizada en 2021); (2) sociedad civil poco organizada alrededor de esta política pública y (3) desarticulación entre políticas públicas, e.g., bilingüismo vs. política de formación docente vs. formación territorial docente.

En cuanto a las variables de entorno, se confirman (1) la población objetivo de la política pública, i.e., los estudiantes y docentes de las IEO y (2) el inicio tardío (básica secundaria) del inglés, ubicadas respectivamente en el meso y micro-entorno educativo. De otra parte, emergen: del macro-entorno (3) el contexto de planificación e implementación de programas de bilingüismo altamente politizado, con un desfase entre el *policy cycle* de implementación (+10 años) vs. los tiempos de las administraciones locales (4 años); y, del meso-

entorno: (4) la ausencia de regulación de los proveedores privados de inglés (legal) y (5) la desarticulación entre políticas públicas, e.g., bilingüismo vs. política de formación docente vs. formación territorial docente (educativa).

Por último, este análisis confirma que la escasez de docentes de inglés es la variable clave a lograr en el subsistema.

A manera de síntesis, el análisis estructural identificó tres patrones. Primero, las falencias estructurales en el sistema educativo como, por ejemplo: la baja intensidad horaria, el *dripfeed*, el inicio tardío de la enseñanza de la lengua extranjera, el bajo nivel de los docentes de inglés y la infraestructura tecnológica limitada.

Segundo, las fallas de coordinación de políticas públicas. Por ejemplo, la desarticulación de políticas públicas educativas, la falta de cooperación y articulación interinstitucional, el *policy cycle* politizado y la ausencia de regulación de los proveedores privados del producto cursos de inglés. El análisis de relaciones indirectas y potencialmente directas permitió identificar la importancia de lograr sinergia con el sector privado, en especial, en una relación más allá de contratista (i.e., de operador de proyectos). En el campo del análisis de políticas públicas se ha identificado como uno de los instrumentos claves para el logro de los objetivos de las políticas públicas los incentivos (Röth, 2009). El análisis de relaciones indirectas reveló la necesidad de involucrar activamente los sectores de clase mundial y privados, en general, para moldear esta política.

Tercero y, quizás el patrón más relevante, está asociado con la transición de inglés general a académico para hacer del bilingüismo un aliado estratégico para el logro de macropolíticas de competitividad y transformación productiva. Las relaciones indirectas señalaron que ampliar el campo de acción de esta política del sector educativo al productivo, es

determinante para transformar varios sectores (no sólo el educativo). Este resultado es relevante porque es del tipo emergente, poco probable (esto no lo afirmarían un educador o la misma Secretaría de Educación) con grandes e inesperados impactos sobre varios sectores y actores simultáneamente. Si bien no es una *wild card*, su implementación tiene grandes consecuencias, por ejemplo: ¿Qué aspectos deberán cambiar en la formación de los licenciados en lenguas extranjeras para contribuir pedagógica, investigativa y productivamente en el territorio? ¿Cómo será la transición en las instituciones educativas oficiales? ¿Cuánto costará? ¿Cómo reaccionará el Magisterio o FECODE? ¿Se creará un desbalance en la oferta y demanda de estos profesionales? Es decir, ¿se profundizará el pluriempleo y, por ende, la escasez de docentes de inglés? O, por el contrario, ¿el mercado creará condiciones para equilibrar estos déficits?

Este último patrón contiene variables que no son parte de los objetivos de la política pública. Sin embargo, su consecución alerta a los tomadores de decisiones de las capacidades que deberán desarrollar en el futuro para implementar esta política pública.

### 7.2.3 Identificación de los ejes estratégicos y de los *Driving Forces*

Los ejes estratégicos están constituidos por las siguientes variables, dimensiones y entornos (ver Tabla 16) y se complementan con el análisis textual de los lineamientos de la política pública de bilingüismo:

**Análisis textual.** La codificación descriptiva arroja elementos comunes hallados en el análisis estructural, por tanto, no se repetirán en este aparte. No obstante, emergen los siguientes factores que complementan los hallados en el análisis estructural y que entran en diálogo con el Marco conceptual:

- Los principios rectores de *inclusión social* y *enfoque diferencial*. El primero busca incorporar efectivamente a la población con diversidad funcional. Mientras que, el segundo, busca cerrar brechas entre el sector rural y el urbano.
- Proyecto de vida de los estudiantes. El bilingüismo, en tanto estrategia educativa multidimensional, debe convertirse en un componente clave de los proyectos de vida de las y los jóvenes vallecaucanos.
- Articulación con el *Centro de Estudios e Investigación Docente* –CEID de SUTEV<sup>22</sup>, para generar la sinergia entre los docentes y la universidad, de manera que la implementación se realice en coordinación y participación de este grupo de valor.
- Objetivos de la política pública. Al analizar los objetivos desde el “marco de análisis para la implementación” propuesto por Röth (2009), se evidencia que son abiertos y no establecen el horizonte temporal en que la población objetivo (la cual, tampoco se determina) deberá alcanzar el bilingüismo. Esto significa, desde la perspectiva planteada por Röth, que la entidad implementadora deberá articularse muy estrechamente con los beneficiarios, pues la ambigüedad de los objetivos puede crear diferentes expectativas.
- Procedimientos. En esta misma línea de análisis, dado que los costos de información no están determinados (las líneas de acción son múltiples, involucrando no sólo el sector educativo oficial sino las universidades y el sector privado; y los ejes son variados e interdependientes, por ejemplo, desde la formación hasta la competitividad), la entidad implementadora deberá desarrollar

---

22 Ver Centro de Estudios e Investigaciones Docentes -CEID: <http://sutevalle.org/presidencia/>



estrategias “precisas” y “flexibles” en diferentes momentos de la implementación y dependiendo del público y sector objetivo, de manera que logre el respaldo de los grupos de valor.

**Tabla 17**

*Ejes estratégicos*

<b>Subsistemas / Variables</b>	<b>P1</b>	<b>P2</b>	<b>P3</b>	<b>P4</b>	<b>Análisis textual</b>	<b>Resultados</b>	<b>Entornos y dimensiones</b>
<b>V. autónomas</b>	Vacunación Late start Regulación Policy cycle	Vacunación Soc civil	Vacunación	Vacunación		<i>Vacunación</i>	Macro-entorno: salud
<b>V. de entorno</b>	PO-Public Public Dripfeed	PO-Public Public Late start Early start Policy cycle Disc PDPD Regulación Clase mundial RA-Private PP-Bil-tra	PO-Public Public Late start Early start Policy cycle Coadministración Desart pp Regulación Clase mundial RA-Private RA-Public PP-Bil-tra	PO-Public Public Policy cycle Regulación Clase mundial Coadministración PP-Bil-tra	Proy interinst Bil transv Bil + proy vida est Compet + bil TIC + bil Enfoq difern Inclu social	<i>PO-Public Public Policy cycle Regulación Clase mundial PP-Bil-tra</i>	Meso-entorno: Institucional— educativa Macro-entorno: Educativo Macro-entorno: Político Meso-entorno: Legal Macro-entorno: Económico Meso-entorno: Institucional— educativa
<b>V. clave</b>	Escasez DI	Escasez DI	Escasez DI	Escasez DI	Articulación intersectorial	<i>Escasez DI</i>	Meso-entorno: Institucional— social

Fuente: elaboración propia.

El primer eje estratégico resultante está conformado por variables que apuntan hacia el cambio a múltiples niveles, a saber: (i) organizacional, (ii) institucional, (iii) sociocultural, (iv) político y (v) productivo. Ahora bien, para determinar el próximo eje estratégico, se continuó analizando las relaciones de influencia y dependencia directa, así como de influencia indirecta entre las variables.

Al analizar las influencias entre las variables, se obtuvo la siguiente jerarquización de variables por participante:

Participante 1, tomadora de decisiones entidad territorial:

Rank	Label	Direct influence	Label	Direct dependence	Label	Indirect influence	Label	Indirect dependence
1	Pluriemple	775	Escasez DI	697	Pluriemple	765	Escase...	657
2	Escasez DI	607	Focalizaci	503	Escasez DI	634	Focalizaci	531
3	RA-Private	568	Proyección	478	RA-Private	578	TEng-C...	477
4	Coadmin pr	439	Pluriemple	452	Public	457	Dripfeed	458
5	Public	426	TEng-CALP	452	Alcance	425	DI-carga	443
6	Alcance	426	Expo extra	439	Coadmin pr	424	Pluriemple	440
7	PO-Public	413	TIC + Ingl	439	PO-Public	415	TIC + Ingl	440
8	PP-Bil-tra	374	Dripfeed	426	Early Star	406	Expo ex...	421
9	DI bajo ni	361	DI bajo ni	413	DI bajo ni	388	Proyecc...	420
10	Focalizaci	361	Orden públ	413	Late Start	385	DI bajo ni	418

Participante 2, formador de licenciados universidad pública:

Rank	Label	Direct influence	Label	Direct dependence	Label	Indirect influence	Label	Indirect dependence
1	Escasez DI	652	Escasez DI	750	Escasez DI	654	Escasez DI	711
2	Coadmin pr	472	Focalizaci	500	Public	472	Focalizaci	532
3	Public	458	Pluriemple	486	PO-Public	453	TEng-CALP	520
4	Alcance	458	Proyección	472	Coadmin pr	452	Dripfeed	484
5	PO-Public	444	TEng-CALP	472	Alcance	439	Pluriemple	479
6	PP-Bil-tra	402	TIC + Ingl	458	Early Star	427	TIC + Ingl	465
7	DI bajo ni	388	Expo extra	444	Late Start	401	DI-carga	450
8	Focalizaci	388	Dripfeed	430	DI bajo ni	398	DI bajo ni	439
9	Early Star	388	DI bajo ni	430	PP-Bil-tra	381	Desarticul	439
10	Orden públ	388	Alcance	416	Focalizaci	377	Expo extra	426

Participante 3, docente IEO municipio no certificado del Valle del Cauca:

Rank	Label	Direct influence	Label	Direct dependence	Label	Indirect influence	Label	Indirect dependence
1	Escasez DI	620	Escasez DI	725	Escasez DI	626	Escasez DI	684
2	Coadmin pr	461	Focalizaci	501	Public	445	Focalizaci	535
3	Public	435	Plunemple	461	Coadmin pr	442	TEng-CALP	490
4	Alcance	435	Proyección	461	PO-Public	433	Dripfeed	468
5	PO-Public	422	RA-Public	461	Alcance	417	TIC + Ingl	466
6	DI bajo ni	395	TIC + Ingl	448	Early Star	412	Pluriemple	457
7	DI-carga	395	TEng-CALP	448	Late Start	412	Desarticul	437
8	Focalizaci	382	Expo extra	435	DI bajo ni	398	Expo extra	432
9	Late Start	382	Dripfeed	408	DI-carga	384	DI-carga	428
10	RA-Private	382	DI bajo ni	408	RA-Private	383	RA-Public	422

Participante 4, la investigadora:

Rank	Label	Direct influence	Label	Direct dependence	Label	Indirect influence	Label	Indirect dependence
1	Escasez DI	630	Proyección	709	Escasez DI	635	Escasez DI	663
2	Coadmin pr	459	Escasez DI	709	Public	470	Proyección	647
3	Public	459	RA-Private	565	PO-Public	455	RA-Private	558
4	PO-Public	446	Focalizaci	473	Coadmin pr	437	Focalizaci	484
5	Alcance	433	Pluriemple	459	Early Star	433	Pluriemple	477
6	DI bajo ni	394	TEng-CALP	446	Alcance	420	TEng-CALP	476
7	Focalizaci	394	TIC + Ingl	433	Late Start	407	TIC + Ingl	428
8	Early Star	394	Expo extra	420	DI bajo ni	401	Dripfeed	424
9	Late Start	381	Dripfeed	407	Grupos num	387	DI bajo ni	408
10	PP-Bil-tra	381	DI bajo ni	407	Focalizaci	385	DI-carga	396

Las ocho variables con mayor influencia directa sobre el sistema son:

- Escasez de DI
- Coadministración
- Public
- Alcance
- PO-Public
- DI-bajo nivel
- Focalización
- PP-Bil-tra

Las nueve variables dependientes del sistema son:

- Escasez DI
- Focalización
- Proyección económica
- Pluriempleo
- TEng-CALP
- TIC+Inglés
- Expo extracurricular
- *Dripfeed*
- DI-bajo nivel

Mientras que las variables con mayor influencia indirecta son:

- Escasez de DI
- Public
- PO-Public
- Coadministración
- Alcance
- Early start
- Late start
- DI-Bajo nivel

Las variables PO-Public, Public, Early start, Late start, Focalización, Escasez de DI, *Dripfeed*, Expo extracurricular y DI-bajo nivel identifican los problemas estructurales, las brechas y los desafíos del sector educativo público en el Valle del Cauca.

La variable Alcance evidencia las fallas de implementación (Rubio Campos, 2013; Medina & Ortegón, 2006) debidas, entre otros factores a: la baja capacidad institucional de la ETC para hacer cumplir con el mismo grado de funcionalidad y eficiencia en los territorios las políticas públicas, así como también evidencia las bajas capacidades de los funcionarios a nivel local.

Por último, variables como Coadministración, Focalización, RA-Private, TIC+inglés y TEng-CALP apuntan hacia la importancia de: (1) la descentralización; (2) las alianzas interinstitucionales a nivel público y público-privado; (3) la innovación a través de diferentes esquemas asociativos entre los actores y sectores público y privado; y (4) la importancia del inglés académico y las nuevas y diversas tecnologías digitales para impulsar sectores más allá del educativo.

En ese orden de ideas, surge el eje estratégico más importante (el eje independiente), a saber: la **coordinación interinstitucional** a nivel educativo, inter- y multisectorial para alcanzar las metas. El otro eje estratégico es el **cambio sociocultural** asociado al desarrollo de competencia comunicativa en inglés (es decir, el desarrollo de bilingüismo).

Los *Driving forces*, por tanto, están asociados a:

Vacunación. La capacidad estatal de garantizar procesos de vacunación eficaces. En la medida que se agudice la pandemia, se priorizará el gasto y la inversión pública a atender los efectos económicos, sociales y sanitarios de ésta, ralentizando las dinámicas de los sectores educativos, productivos y sociales.

Sector educativo, IEO, estudiantes de media y docentes de las IEO. Es necesario cerrar brechas socioeconómicas, cognitivas y lingüísticas en el sector educativo. En la medida en que no se planifique la educación y se caiga en la inercia histórica de este sector, no habrá cambio social ni transformación productiva.

Ciclo de planificación e implementación de políticas públicas y regulación proveedores de inglés. Es necesario despolitizar los procesos de planificación e implementación de políticas públicas, para eliminar el cortoplacismo, lograr alianzas intersectoriales y movilizar la mayor cantidad de actores organizados. Además, es menester regular el mercado que ofrece programas de idiomas en el mercado, en cuanto a calidad y vinculación laboral de calidad de los docentes (pluriempleo).

Sectores de clase mundial y articulación de la política pública de bilingüismo con otras políticas públicas. La transformación productiva (Conpes 3678 de 2010), la competitividad (Conpes 3527 de 2008) y la formación de talentos de alto nivel depende, directamente, de la

capacidad de ser bilingües en, al menos, inglés, para insertarse en la economía de la información como del conocimiento.

### 7.3 Clasificación por orden de importancia y gobernabilidad

Se parte de la siguiente tabla para jerarquizar los grados de importancia y gobernabilidad:

<b>Importancia</b>		<b>Gobernabilidad</b>	
5	Muy importante	5	Nula
4	Importante	4	Débil
3	Moderadamente importante	3	Media
2	Poco importante	2	Medio alta
1	No es importante	1	Alta

Por tanto, los criterios para calificar la importancia son:

5. Contribuye de manera muy importante al cambio<sup>23</sup> sociocultural, institucional, político y productivo del Valle del Cauca, coordinando<sup>24</sup> múltiples sectores y actores. Por tanto, aborda las fallas del sistema o de implementación más relevantes.

4. Contribuye de manera importante al cambio sociocultural, institucional, político y productivo del Valle del Cauca, coordinando múltiples sectores y actores. Por tanto, aborda las fallas del sistema o de implementación relevantes.

---

23 Este concepto captura el segundo eje estratégico, el cual se relaciona directamente con complejidad asociada a la implementación de esta política pública. Como se estudió en el Marco conceptual, aparte de *Planeación lingüística* (Tovar, 1997), los factores asociados con variables sociopsicológicas, sociodemográficas y socioeconómicas son determinantes en la implementación por su escaso control.

24 Este concepto captura el primer eje estratégico, asociado a la necesidad de coordinar múltiples actores y sectores.

3. Contribuye moderadamente al cambio sociocultural, institucional, político y productivo del Valle del Cauca, coordinando múltiples sectores y actores. Por tanto, aborda algunas fallas importantes del sistema o de implementación.

2. Contribuye poco al cambio sociocultural, institucional, político y productivo del Valle del Cauca, coordinando los sectores y actores tradicionales. Por tanto, aborda las fallas sobre las que tiene algún grado de control en el sistema o la implementación.

1. No contribuye al cambio sociocultural, institucional, político y productivo del Valle del Cauca significativamente, coordinando sectores y actores del mismo entorno. Por tanto, aborda las fallas sobre las que tiene control en el sistema o la implementación.

En ese mismo orden de ideas y, partiendo de los ejes estratégicos y *driving forces* descritos anteriormente, los criterios para calificar la gobernabilidad son:

5. La ETC tiene nula influencia en la implementación de la política pública de bilingüismo. La política pública es implementada por la sociedad civil. La ETC no implementa sino la sociedad civil organizada en esquemas de asociatividad o de alianzas público-privadas<sup>25</sup>.

4. La ETC tiene débil influencia en la implementación de la política pública de bilingüismo. La ETC no implementa sino otros ministerios (excluyendo al de educación), como el de Ciencia y Tecnología e Innovación, el de Salud, Deporte o TIC; u otro tipo de organizaciones sectoriales, como el comité de cafeteros, etc.

3. La ETC tiene influencia media en la implementación de la política pública de bilingüismo. La ETC puede implementar, pero en esquema de ejecutor-operador o en alianzas público-privada con administración o coadministración de parte de un privado.

---

<sup>25</sup> Como lo afirma Gutiérrez Ossa y colegas, “El Estado ya no sabe todo y no es capaz de saberlo todo, y menos aún de imponerse en la sociedad mediante un proceso de implementación vertical de tipo comando – control”. (2017, p. 336)



2. La ETC tiene influencia medio alta en la implementación de la política pública de bilingüismo. No implementa la SED sino dos o más municipios no certificados en esquema de asociatividad (e.g., para financiar los proyectos a través del Sistema General de Regalías)

1. La ETC tiene influencia alta en la implementación de la política pública de bilingüismo. Implementa la ETC.

Se pidió a los mismos tres participantes que realizaron el análisis estructural participar en la calificación de la matriz de importancia y gobernabilidad. Estos son los resultados obtenidos y las matrices:

### 7.3.1 Clasificación IGO tomadora de decisiones SED

**Tabla 18**

*Clasificación IGO Tomadora de Decisiones*

P1	Tomadora decisiones SED			
#	Dimensión	Variables	Importancia	Gobernabilidad
1	Económica	RA-Private	5	4
2	Educativa	DI-Bajo nivel	4	3
3	Educativa	Public+PO-Public	4	1
4	Educativa	Early start	2	1
5	Educativa	Dripfeed	4	5
6	Educativa	TEng-CALP	3	5
7	Institucional—administrativa	Coadministración	3	2
8	Institucional-competitividad	PP-Bil-tra	5	5
9	Institucional—educativa	Focalización	4	1
10	Institucional—social	Escasez DI	5	3
11	Social	Alcance	5	4

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 19**

*Matriz IGO Tomadora de Decisiones*

IMPORTANCIA	5				Escasez DI		PP-Bil-tra
	4				DI-bajo nivel	Alcance RA-Private	<i>Dripfeed</i>
	3			Coadministración			TEng-CALP
	2		Early start				
	1						
	0		Public+PO-Public Focalización				
		0	1	2	3	4	5
		GOBERNABILIDAD					

Fuente: elaboración propia.

**7.3.2 Clasificación IGO formador de licenciados universidad pública**

**Tabla 20**

*Clasificación IGO Formación de Licenciados*

P2	Formador de licenciados			
#	Dimensión	Variables	Importancia	Gobernabilidad
1	Económica	RA-Private	4	4
2	Educativa	DI-Bajo nivel	4	4
3	Educativa	Public+PO-Public	5	1
4	Educativa	Early start	1	5
5	Educativa	Dripfeed	5	5
6	Educativa	TEng-CALP	4	5
7	Institucional—administrativa	Coadministración	2	3
8	Institucional-competitividad	PP-Bil-tra	5	4
9	Institucional—educativa	Focalización	2	1
10	Institucional—social	Escasez DI	3	5

11	Social	Alcance	5	5
----	--------	---------	---	---

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 21**

*Matriz IGO Formador de Licenciados*

IMPORTANCIA	5	Public+PO-Public			PP-Bil-tra	Alcance <i>Dripfeed</i>
	4				DI-Bajo nivel RA-Private	TEng-CALP
	3					Escasez DI
	2	Focalización		Coadministración		
	1					Early start
	0					
	0	1	2	3	4	5
GOBERNABILIDAD						

Fuente: elaboración propia.

**7.3.3 Clasificación IGO docente de inglés IEO municipio no certificado**

**Tabla 22**

*Clasificación IGO Docente Inglés IEO*

P3	Docente IEO			
#	Dimensión	Variables	Importancia	Gobernabilidad
1	Económica	RA-Private	4	4
2	Educativa	DI-Bajo nivel	3	4
3	Educativa	Public+PO-Public	4	2
4	Educativa	Early start	4	4
5	Educativa	Dripfeed	4	2
6	Educativa	TEng-CALP	2	4
7	Institucional—administrativa	Coadministración	1	1
8	Institucional-competitividad	PP-Bil-tra	3	5
9	Institucional—educativa	Focalización	2	1

10	Institucional—social	Escasez DI	4	4
11	Social	Alcance	3	4

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 23**

*Matriz IGO Docente de Inglés IEO*

IMPORTANCIA	5						
	4		Public+PO- Public <i>Dripfeed</i>		Escasez DI RA-Private Early start		
	3				DI-bajo nivel Alcance	PP-Bil-tra	
	2	Focalización			TEng-CALP		
	1	Coadministración					
	0						
		0	1	2	3	4	5

GOBERNABILIDAD

Fuente: elaboración propia.

**7.3.4 Clasificación IGO investigadora**

**Tabla 24**

*Clasificación IGO Investigadora*

P4	Investigadora			
#	Dimensión	Variables	Importancia	Gobernabilidad
1	Económica	RA-Private	5	5
2	Educativa	DI-Bajo nivel	3	3
3	Educativa	Public+PO-Public	5	1
4	Educativa	Early start	3	1
5	Educativa	Dripfeed	4	2
6	Educativa	TEng-CALP	4	5

7	Institucional—administrativa	Coadministración	2	2
8	Institucional-competitividad	PP-Bil-tra	5	5
9	Institucional—educativa	Focalización	3	2
10	Institucional—social	Escasez DI	3	5
11	Social	Alcance	4	4

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 25**

*Matriz IGO Investigadora*

IMPORTANCIA	5	Public+PO-Public				PP-Bil-tra RA-Private	
	4		<i>Dripfeed</i>		Alcance	TEng-CALP	
	3	Early start	Focalización	DI- Bajo nivel		Escasez DI	
	2		Coadministración				
	1						
	0						
		0	1	2	3	4	5
		GOVERNABILIDAD					

Fuente: elaboración propia.

Las calificaciones de las matrices IGO agregan otra capa de complejidad a las hipótesis de futuro que se desarrollarán en el siguiente apartado, a saber: el **alcance y funcionalidad** (O'Donnell, 2008) de la política pública en el territorio. El campo del análisis de implementación de políticas públicas identifica esta variable tanto en el espectro político como en el administrativo (Röth, 2009; Pressman & Wildavsky, 1984; Paudel, 2009). Involucra la capacidad

tanto de las instituciones como de los funcionarios para el logro de los objetivos establecidos. Es política en tanto moviliza sectores y actores en un territorio con una historia alrededor de la política (sea positiva o no). Es administrativa por cuanto necesita de la coordinación intertemporal, interinstitucional; de procedimientos y actores, para lograr los objetivos. En otras palabras, es una variable compleja y dinámica (las condiciones de un territorio o institución varían en el tiempo, lo que hace a esta variable dependiente de otras, por ejemplo, de la situación de orden público, de la economía o de la orografía).

Esta variable no salió del análisis de las relaciones directas ni indirectas, lo que indica, en un principio, que se asume como inherente al sistema (dentro de las tendencias pesadas). Sin embargo, para los expertos convocados, es una variable crucial para la efectividad de la implementación de la política.

En la Planeación lingüística, el alcance y funcionalidad no es tenida en cuenta explícitamente. Tal vez, se subsume dentro de factores económicos o sociodemográficos. Por tanto, este resultado es relevante porque complementa esta disciplina dentro de la lingüística aplicada.

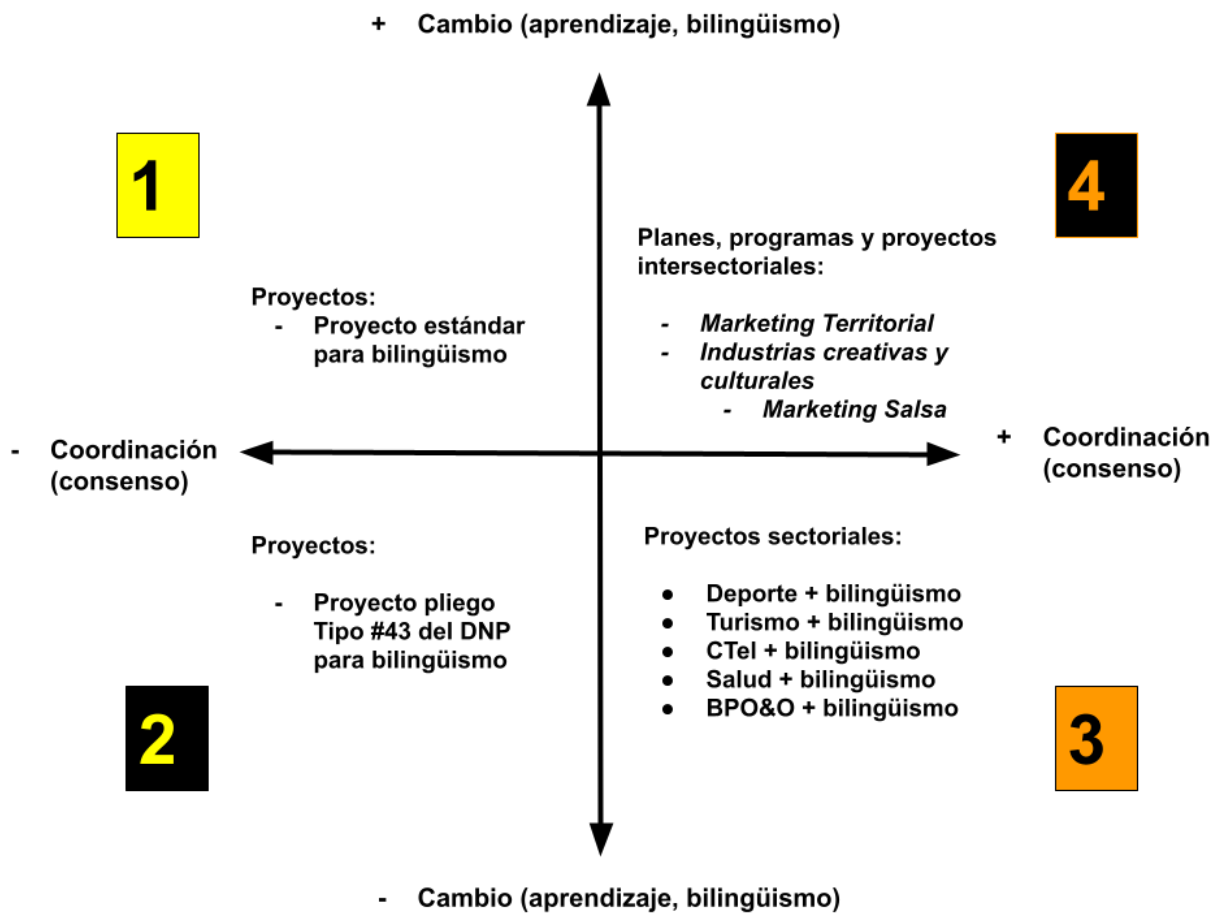
Para los tomadores de decisiones, es un llamado para activar su “radar” y establecer las habilidades duras y blandas necesarias para coordinar acciones en los distintos territorios. O, en su defecto, si la ETC no va a implementar, es una oportunidad para hacer explícita esta variable, para cruzarla por el tamiz de la variable inclusión social y equidad (enfoque diferencial según los lineamientos de la política pública) para alcanzar resultados no homogéneos sino acordes con las necesidades y vocaciones territoriales donde se implementará la política pública.

### 7.4 Hipótesis y escenarios

Con base en la lógica de “evolución” se proponen dos ejes y una matriz de escenarios para los dos horizontes temporales identificados en la primera etapa de este ejercicio.

**Figura 39**

*Escenarios planificación implementación lineamientos pp de bilingüismo horizonte (2021-2030)*



Fuente: elaboración propia.

### 7.4.1 Escenarios 2021-2030

Esta matriz de escenarios en clave de evolución, deben leerse en términos de menos a más deseado, siguiendo un circuito en forma de N, iniciando en 2, pasando por 1, moviéndose hacia 3 y terminando en 4.

El eje independiente o de las  $x$ , corresponde a la coordinación y colaboración estratégica inter- y multisectorial. En ese continuum el extremo negativo corresponde a la implementación de la política con un solo actor o sector (e.g., la ETC, trabajando en el sector educativo público); y el extremo positivo se corresponde a múltiples sectores implementando planes o proyectos de bilingüismo (e.g., sectores relacionados con el turismo de salud o deporte, por mencionar algunos).

El eje dependiente o de las  $y$ , corresponde al cambio de orden sociocultural, institucional y político, donde el bilingüismo juega un papel central. En el extremo negativo o inferior del eje, se plantea menos cambio. Esto significa, por ejemplo, proyectos donde se enseña inglés general; o donde sólo se busca desarrollar competencia comunicativa en inglés sin relacionar este aprendizaje a transformaciones sociales o educativas. Mientras que, en el extremo superior o positivo del eje, se plantea más cambio. Esto significa que se utiliza el inglés con propósitos académicos o específicos con miras a mejorar la competitividad, crear o fortalecer alianzas estratégicas, investigar y participar en redes de conocimiento internacional donde el inglés sea el medio de comunicación, etc.

De acuerdo con los criterios de relevancia de los escenarios (Medina, 2020; Durance & Godet, 2010), estos escenarios son:

- **Relevantes**, por lo que está en juego, por todos los bloqueos (a nivel personal) y las dificultades a nivel social e institucional que hay en el aprendizaje del inglés;



- **Pertinentes**, porque como se demuestra en esta matriz de 2x2 de escenarios, no existe un camino único sino futuros posibles y deseables. Este problema tiene muchas aristas, muchas implicaciones para el desarrollo territorial, lo que se traduce en impacto y beneficio para muchos sectores;
- **Coherentes**, por el proceso metodológico seguido para su elaboración. Son escenarios fundamentados en evidencia (por el análisis del entorno, el análisis estructural y el análisis textual; incluyendo, el Estado del arte, el Marco conceptual y el Marco legal);
- **Verosímiles**, porque exploran la realidad en su complejidad, teniendo en cuenta múltiples perspectivas (e.g., con los participantes del análisis estructural y de la calificación de variables por importancia y gobernabilidad; porque se triangularon métodos; y porque todos los escenarios, en el corto y mediano plazo, son realizables), descentrando la perspectiva de la investigadora, complementándola y poniéndola en diálogo con otros actores y valores; y
- **De calidad**, por la rigurosidad del proceso metodológico, la cantidad de fuentes y autores que informan esta investigación; por la plausibilidad y originalidad de la propuesta (incorpora desde una nueva perspectiva lo que propone la política pública de bilingüismo y propone nuevas formas de planificar la implementación).

En concordancia con la lógica de evolución, la tipología de escenarios se organiza así:

*Más de lo mismo → Mejor de lo mismo → Ruptura → Cambio estructural*

El horizonte y pregunta que contextualizan la matriz de escenarios es:

Horizonte 10 años (2021-2030). ¿Cuáles pueden ser las rutas de implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca para alcanzar el bilingüismo en inglés en el territorio en los próximos 10 años (2021-2030)?

**Escenario *más de lo mismo* (número 2 en la matriz).** En este escenario, la ETC es la entidad implementadora, ya sea en esquema de alianza público-privada o de tercerización (esquema de operadores privados, públicos o de capital mixto). Básicamente, sigue el modelo estipulado por el MEN, con un proyecto (el Tipo #43) con las alternativas de solución predeterminadas, así como su población (estudiantes de las IEO, preferiblemente de media, docentes de inglés y de otras áreas) y alcance (2 años).

Este escenario de implementación es el menos complejo administrativa y culturalmente. Sólo se beneficia un sector (educación, IEO) y, dentro de este sector, una población específica. Usualmente, este tipo de escenarios aparecen en los planes de desarrollo municipales o departamentales como metas de incremento o mantenimiento. Su alcance es mínimo. A nivel político, impacta algunos municipios (no necesariamente todos los 34 no certificados) y una población específica (estudiantes de media y docentes de las IEO). A nivel educativo, sólo impacta en el mediano plazo y, de manera potencialmente directa, los resultados de la sección de inglés de la prueba Saber 11. A nivel pedagógico y curricular, se busca que los docentes de inglés actualicen sus Planes de área/estudio, así como sus planeaciones de aula, incorporando los elementos curriculares del Currículo Sugerido de Inglés (MEN, 2016). Igualmente, se busca formar/actualizar a los docentes en metodología y evaluación. Sin embargo, la actualización curricular o de conocimientos no se traduce, necesariamente, en innovación pedagógica.

**Escenario *mejor de lo mismo* (número 1 en la matriz).** En este escenario, la ETC, dos o más municipios en asocio, así como una organización social sin ánimo de lucro (e.g., un comité o

varios comités municipales de bilingüismo) pueden ser los implementadores. En línea con el escenario anterior, el sector y población objetivos son las IEO de los municipios no certificados. El alcance aumenta pues este tipo de proyectos sigue el formato estándar de formulación de proyectos educativos del MEN y DNP, lo que brinda gran flexibilidad en las alternativas de solución y tiempos de implementación. A diferencia del Pliego Tipo #43, el formato estándar permite a los proponentes abordar sus problemas y necesidades pedagógicas o curriculares. Por ejemplo, se pueden proponer programas de formación más allá de la triada (1) fortalecimiento de lengua, (2) actualización metodológica y (3) actualización en evaluación. Un grupo de docentes proponentes puede plantear un programa en investigación cualitativa (e.g., investigación acción o etnografía visual, etc.) o en integración pedagógica de las TIC o en escritura académica o en diseño curricular, entre muchas más combinaciones y énfasis.

Igualmente, se puede escoger población estudiantil diferente a la de estudiantes de media, por ejemplo, niños, para iniciar la enseñanza del inglés con calidad desde temprana edad. Dada la especificidad de este tipo de proyectos, implica gran coordinación a nivel de la ETC con las instituciones educativas y beneficiarios directos. El tiempo de formulación es normalmente largo (> 6 meses), así como el tiempo de aprobación por el MEN y DNP (> 6 meses). Su formulación implica conocimientos especializados en lingüística aplicada, currículo, evaluación e investigación en educación (sin contar la formulación de proyectos).

También se pueden escoger materiales didácticos especializados como parte de la actividad de dotación (a diferencia del Pliego Tipo #43 que limita la dotación a los materiales curriculares del MEN, lo que se conoce como “maletas pedagógicas<sup>26</sup>”), tales como y no limitados a: audio libros; cuentos ilustrados para niños; serie de *readers* (libros graduados sobre

---

26 Ver el Portal Colombia Aprende: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/content/maleta-pedag%C3%B3gica>

temas de interés general o académicos como ciencias naturales, literatura o historia); mapas; *flash cards*; juegos de mesa, entre otros.

En cuanto a los implementadores, este tipo de proyectos fomenta la asociatividad ya sea entre municipios o entre instituciones educativas. Por ejemplo, al analizar los resultados de la sección de inglés de la prueba Saber 11 entre 2014-2 y 2020-4, se obtiene que los municipios con los promedios históricos más bajos son:

**Tabla 26**

*Puntajes de Inglés más Bajos que se Repiten entre 2014 y 2020: Bottom 5*

Municipio	Número de veces en el <i>bottom 5</i> (desde 2014)
Riofrío	7
Obando	7
Argelia	6
Alcalá	6
Vijes	5
El Cairo	4
El Águila	4
Guacarí	3
Bugalagrande	3
Versalles	3
Toro	3

Fuente: elaboración propia con base en los resultados históricos de la prueba Saber 11.

**Tabla 27**

*Puntajes Históricos más Bajos en Inglés en la Prueba Saber 11 2014-2020 por año y Municipio*

2014-2		2015-2		2016-2		2017-2	
Colombia	51	Colombia	51	Colombia	53	Colombia	51
Valle del Cauca	48	Valle del Cauca	48	Valle del Cauca	50	Valle del Cauca	48
Ansermanuevo	46	Bugalagrande	46	Obando	47	El Águila	45
Argelia	46	Guacarí	46	Riofrío	47	Toro	45
Dagua	46	Riofrío	46	Trujillo	47	Versalles	45
El Cairo	46	Obando	45	Alcalá	46	Argelia	44
Guacarí	46	Versalles	45	Argelia	46	El Cairo	44
Riofrío	46	Alcalá	44	Vijes	46	Obando	44
Vijes	46					Riofrío	44
Obando	46					Vijes	44

Bolívar	45
---------	----

Alcalá	43
--------	----

2018-2		2019-4		2020-4	
Colombia	52	Colombia	50	Colombia	48
Valle del Cauca	49	Valle del Cauca	47	Valle del Cauca	45
Argelia	46	Argelia	43	Alcalá	43
Bugalagrande	46	Bugalagrande	43	Ansermanuevo	43
El Águila	46	Obando	43	Dagua	43
Vijes	46	Toro	43	Guacarí	43
Riofrío	45	Versalles	43	La Victoria	43
El Cairo	44	El Águila	42	Toro	43
Obando	44	Riofrío	42	Trujillo	43
Alcalá	43	Alcalá	41	Obando	42
		El Cairo	40	Riofrío	42
				Argelia	41
				El Águila	41

Fuente: elaboración propia con base en los resultados históricos de la prueba Saber 11.

Esta tabla relaciona en la parte superior, el promedio nacional de Colombia (sólo de IE oficiales, no se promedia con las IE privadas) y del Valle del Cauca (las dos primeras filas) y, posteriormente, cada municipio de acuerdo con su puntaje en el año específico.

En ese orden de idas, emergen las siguientes potenciales asociaciones entre municipios, certificados y no certificados<sup>27</sup>:

- Argelia—Obando—Alcalá—Ansermanuevo
- El Águila—El Cairo
- Obando—Toro—Versalles
- Obando + municipio certificado (e.g., Cartago)
- Riofrío + municipio certificado (e.g., Tuluá)
- Vijes + municipio certificado (e.g., Yumbo)

<sup>27</sup> Ver el Anexo 2, donde se presentan los resultados históricos en inglés y lectura crítica de la prueba Saber 11 desde 2014-2 hasta 2020-4 de los municipios no certificados. Allí mismo se hacen varias propuestas de asociaciones entre municipios certificados y no certificados con base en criterios no sólo asociados a los resultados en inglés.

Se propone asociatividad con municipios certificados pensando en esquemas de financiación como el Sistema General de Regalías (Ley 2056 de 2020).

Ahora bien, a diferencia del escenario anterior, este tipo de proyectos no se estipulan en los Planes de desarrollo. Llevarlos a cabo implica cabildeo al interior de las administraciones municipales y departamental, así como asociaciones entre municipios e instituciones educativas. Su implementación se ve limitada por factores como operadores idóneos, con la capacidad técnica y experiencia disciplinar requeridas, en particular para el seguimiento y la evaluación.

**Escenario *ruptura* (número 3 en la matriz).** Este escenario marca una ruptura a nivel histórico. La implementación queda en manos de sectores o Ministerios diferentes al de educación (e.g., clase mundial o de CTel o MINTIC). La política pública de bilingüismo se transversaliza para apoyar otras políticas públicas, como la de transformación productiva (Conpes 3678 de 2010), de productividad y competitividad (Conpes 3527 de 2008), o la de formación posgradual.

Este escenario se denomina de *ruptura* pues marca una transición donde la implementación de la política pública de bilingüismo se realiza exclusivamente en las IEO de los municipios no certificados para moverse hacia terrenos más complejos y donde la demanda del inglés y de otras lenguas extranjeras (e.g., el alemán, el portugués, el chino mandarín) son centrales. Este escenario se caracteriza por articular diferentes sectores alrededor del bilingüismo, ya sea para la formación de talento especializado, para fortalecer procesos de CTel, para incursionar en I+D+I, para expandir el portafolio de servicios o incursionar en un segmento o nicho especializado (e.g., turismo de salud o venta de servicios especializados de salud).

A diferencia de los escenarios anteriores cuyo objetivo estaba en la mejora de la competencia comunicativa en inglés para mejorar indicadores de desempeño en la educación

media (incluyendo el índice sintético de calidad en las IEO), este escenario busca resolver o anticiparse a situaciones complejas tales como:

- El cambio en la estructura demográfica de la población vallecaucana (vejez, migración e inmigración, en especial en ciudades-región como Cali y Cartago);
- El desarrollo de sistemas de ciencia, tecnología e innovación más allá de los laboratorios y centros de investigación de las universidades o entidades independientes como el CIAT;
- La demanda de profesionales capacitados (doctorado) para la cuarta revolución industrial;
- El fortalecimiento de la “investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental” (Montoya Castañeda et al., 2019, p. 20).
- El fortalecimiento de la transferencia de “conocimiento y tecnologías a las empresas que operaban en sectores estratégicos” (Íbid).

En este escenario emergen sectores y organizaciones que adelantan proyectos de bilingüismo en inglés académico o especializado para suplir sus necesidades. Por ejemplo, sectores como el deportivo, preparará atletas para estancias cortas o formará fisioterapeutas en programas en alianza internacional. El sector salud puede ampliar su portafolio al prepararse para vender servicios en países angloparlantes. Mientras que el sector turístico se puede beneficiar de programas “hechos a la medida” para fortalecer corredores turísticos o articularse con programas como *Pueblos mágicos*<sup>28</sup>. Si bien se formará talento humano, los indicadores impactarán

---

28 Ver Pueblos mágicos Valle del Cauca: <https://www.valledelcauca.gov.co/documentos/11445/documentacion-convocatoria-pueblos-magicos-valle-del-cauca/>

componentes más allá de la educación, tales como competitividad, asociatividad, transferencia de conocimiento, internacionalización, etc.

Por último, vale la pena destacar que este escenario movilizará proyectos que tendrán en cuenta la vocación territorial, la inclusión social y un enfoque diferencial.

El tipo de proyectos y de resultados pueden aparecer estipulados en planes de desarrollo, en especial en sectores priorizados como el turismo o el deporte, sin mencionar, necesariamente, la relación con el bilingüismo.

**Escenario *cambio estructural* (número 4 en la matriz).** Este escenario lleva la lógica de ruptura del escenario anterior al cambio estructural. La implementación ya no está a cargo, necesariamente, de la ETC. Sectores organizados (e.g., de clase mundial) o actores civiles organizados pueden implementar esta política pública.

El cambio es estructural en cuanto el bilingüismo se transversaliza e institucionaliza para articular diferentes sectores en pro de la transformación cultural y territorial, por un lado y el cierre de brechas y logro de ODS Colombia, por otro. Los planes y proyectos se caracterizan por la convergencia de actores y sectores diversos, con intereses y capacidades diferenciadas alrededor de metas negociadas. Esto se facilita gracias a los objetivos y lineamientos abiertos de la política pública de bilingüismo.

Al igual que el escenario anterior, se anticipan cambios en la estructura demográfica y la necesidad de formar talento humano en CTel para afrontar la cuarta revolución industrial y dejar de ser “consumidores de investigación”. Ahora bien, a diferencia del escenario anterior con metas marcadamente instrumentales, éste incentiva la creación de nuevos sectores o del fortalecimiento de otros, como las industrias creativas y culturales (economía naranja).



Ejemplos de proyectos serían el *marketing territorial de la madre vieja (Guacarí)* y la *laguna de Sonso (Bugá-Guacarí)*, donde el turismo de aves articularía una oferta gastronómica, de hospedaje, transporte y logística en varios corredores turísticos. Este tipo de proyectos involucraría conservacionistas, lugareños, especialistas en aves, cadenas de suministro y transporte, personal bilingüe—al menos en inglés, entre otros factores en clave de colaboración.

Este escenario busca crear valor agregado a los diferentes territorios que componen el departamento al fomentar:

- Nuevos, sustentables y sostenibles modelos de negocio.
- La especialización exitosa de algunos sectores (e.g., Salsa, avistamiento de aves, parapentismo, paisaje cultural cafetero, gastronomía del Pacífico), a través del desarrollo de competencias distintivas de difícil emulación y erosión.
- El cierre de brechas socioeconómicas, en particular entre Cali (el centro) y los municipios más pequeños (la periferia), a través del abordaje de algunos ODS (e.g., reducción de inequidades; equidad de género; trabajo digno; y fortalecimiento de la paz).

Estos escenarios en su lógica de evolución crean valor agregado a la política pública de bilingüismo porque describen y explican diversas rutas de implementación, con diferentes grados de complejidad, con diferentes sectores involucrados y con diversos resultados; lo que implica, por un lado, la anticipación de retos y, por otro, el desarrollo de capacidades de alto nivel, tanto desde lo institucional (e.g., coordinación intertemporal e intersectorial) como desde lo personal (de los funcionarios públicos a cargo o relacionados con esta política pública).

### **7.5 Implicaciones estratégicas e indicadores críticos**

La siguiente sección presenta tres componentes:

- El comportamiento de los actores y sectores involucrados en cada conjunto de escenarios
- Los desafíos y potenciales respuestas que surgen de la implementación de los escenarios
- Una serie de indicadores críticos para planificar la implementación de esta política pública.

#### **7.5.1.1 Comportamiento de los actores-sectores**

Los principales actores-sectores relacionados directamente con la política pública de bilingüismo identificados en los ejercicios anteriores (i.e., análisis estructural, calificación por importancia y gobernabilidad, y análisis textual) son:

- La ETC, es decir, la Gobernación, más precisamente la Secretaría de Educación Departamental del Valle del Cauca
- Las instituciones educativas oficiales (IEO) de los municipios no certificados del Valle del Cauca
- Las universidades (públicas y privadas) formadoras de licenciados
- La red de actores privados (e.g., el Centro cultural colombo-americano; el British Council; institutos de idiomas; corporaciones educativas...)
- Los sectores de clase mundial (Industria de autopartes y vehículos; Sector Business Process Outsourcing and Offshoring (BPO&O); Sector Cosmético y Productos de Aseo; Sector Energía Eléctrica, Bienes y Servicios Conexos; Sector Industria de la Comunicación Gráfica; Sector Software y TI; Sector Turismo de Salud; Sector Textil, Confección, Diseño y Moda)

- La sociedad civil organizada, pasando de beneficiarios a formuladores, operadores y evaluadores de proyectos inter- y multisectoriales donde el bilingüismo es un eje articulador.

**Tabla 28**

*Comportamiento de los actores y sectores*

<b>Actores / Escenarios</b>	<b>Más de lo mismo</b>	<b>Mejor de lo mismo</b>	<b>Ruptura</b>	<b>Cambio estructural</b>
ETC	Implementador de la pp Árbitro	Implementador de la pp Árbitro	Nuevos roles: concertador, articulador/puente intersectorial	Un actor más en la red de actores y sectores;
IEO	Beneficiario directo sin injerencia sobre la pp	Beneficiario directo que ajusta/contextualiza la pp a sus necesidades	Un actor clave dentro de un esquema de actores y sectores priorizados	Actor de segundo nivel dentro de un esquema de actores y sectores organizados en redes y territorios
Universidades	Potenciales operadores Sin injerencia sobre la implementación de la pp	Potenciales operadores Sin injerencia sobre la implementación de la pp	Actor clave en sistemas de CTel, innovación territorial, nuevos productos	Actor clave en el esquema de trabajo en red, con potencial de articular actores y sectores en torno a nuevos servicios y productos
Red de actores privados	Potenciales operadores Con injerencia sobre la implementación de la pp	Potenciales operadores Sin injerencia sobre la implementación de la pp	Nuevos roles e iniciativas para organizarse en esquemas de alianzas público-privada y sectoriales	Nuevos roles en esquemas de asociatividad en red, con nuevas responsabilidades y alcances

Sectores de clase mundial	Sin participación	Sin participación	Participación a nivel intra-e intersectorial a través de alianzas público-privadas	Participación en la estructuración de redes y nichos especializados
Sociedad civil organizada	Sin participación	Con baja participación	Participación de nivel medio, más en calidad de árbitros que de beneficiarios	Participación alta y responsable a través de esquemas asociativos en red, en calidad de árbitros, formuladores, operadores y evaluadores de planes y proyectos para la transformación productiva y territorial

Fuente: elaboración propia.

### 7.5.1.2 Desafíos y posibles respuestas

A continuación, se plantea y especula sobre algunos desafíos y posibles soluciones producto de la implementación de la política pública de bilingüismo en cada escenario.

<i>Escenario</i>	<i>Desafíos</i>	<i>Posibles soluciones</i>
<i>Más de lo mismo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cerrar brechas educativas, cognitivas, lingüísticas y socioeconómicas entre el sector urbano y rural educativo público.</li> <li>- Mejorar la cobertura de beneficiarios y territorios. Dado el limitado alcance y funcionalidad de la política y de la ETC (O'Donnell, 2008), la cobertura será un desafío constante: ¿cómo llegar a los municipios de más difícil acceso (e.g., El Dovio, El Águila, El Cairo o Trujillo)?</li> <li>- Mejorar la calidad de la enseñanza del inglés a través de las alternativas de solución propuestas por el Pliego Tipo #43</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Focalizar las IEO de los municipios con resultados históricos más bajos en la sección de inglés de la prueba Saber 11 (ver el Anexo 2, donde se presenta los resultados desde 2014-2 hasta 2020-4 por IEO y municipio)</li> <li>- Desarrollar proyectos por zonas geográficas y culturales en esquema de nodos, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> <li>Sur del Valle: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Candelaria, Florida y Pradera</li> <li>- Dagua, La Cumbre y Vijes</li> </ul> </li> <li>Centro del Valle: <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Cerrito, Guacarí, Ginebra, Yotoco</li> <li>- Calima y Restrepo</li> <li>- Riofrío y Trujillo</li> <li>- Andalucía, Bugalagrande y San Pedro</li> </ul> </li> <li>Oriente del Valle: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Caicedonia y Sevilla</li> </ul> </li> <li>Norte del Valle: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bolívar, El Dovio, Roldanillo y Zarzal</li> <li>- Bolívar, El Dovio, Roldanillo, Zarzal, Versailles, La Unión, La Victoria, Toro y Obando</li> </ul> </li> <li>- Argelia, Ansermanuevo, Alcalá, Ulloa, El Águila y El Cairo</li> </ul> </li> <li>- Asegurar la calidad de los operadores, que tengan la capacidad para brindar formación actualizada, pertinente y ajustada en particular con relación a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación, uno de los componentes menos trabajados y con menos profesionales especializados disponibles en el mercado</li> <li>- Diseño curricular: en particular para lograr la integración armónica del Currículo Sugerido de Inglés a los Planes de área o estudio de los PEI</li> </ul> </li> </ul>

Escenario	Desafíos	Posibles soluciones
Mejor de lo mismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducir el tiempo de formulación de los proyectos con el formato estándar</li>   <li>- Vincular a los municipios categoría 5 y 6, así como a las IEO rurales, para no ampliar brechas educativas.</li>   <li>- Impactar los resultados de las pruebas Saber 11, pues no se benefician necesariamente a estudiantes de media, sino que se puede escoger otra población objetivo (e.g., niños de primaria)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitar a docentes, directivos docentes y personal de la SEM en la formulación de proyectos. Aportar elementos básicos de gestión del conocimiento, manejo de bases de datos, e investigación aplicada básica para levantar la información requerida</li>   <li>- Formular proyectos por zonas o nodos, donde participen dos o más municipios, de suerte que, a través de esquemas de financiación mixtos o por el SGR, se pueda vincular más población y solicitar más recursos.</li>   <li>- Priorizar IEO o municipios con los resultados históricamente más bajos en inglés o en general en esta prueba.</li> </ul>

Escenario	Desafíos	Posibles soluciones
Ruptura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar sectores económicos y productivos con dinámicas de desarrollo propias (e.g., salud, turismo, CTel, deporte...) en esquemas asociativos público-privados</li> <li>- Promover y fortalecer los encadenamientos intersectoriales y productivos existentes en la región y los territorios</li> <li>- Conseguir personal especializado con el tipo de inglés que pueda necesitar cada sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer el comité intersectorial de bilingüismo departamental</li> <li>- Priorizar la agenda de bilingüismo en comités como el Comité Universidad-Estado-Empresa</li> <li>- Crear o fortalecer los <i>clusters</i> o encadenamientos existentes alrededor de sectores o actores tanto convencionales o nuevos</li> <li>- Integrar a las universidades en estos planes para asegurar el suministro de profesionales de calidad</li> <li>- Atraer talento preparado en el extranjero por medio de la modalidad de aprendizaje virtual</li> </ul>



Escenario	Desafíos	Posibles soluciones
Cambio estructural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación multisectorial a nivel territorial (Valle), nacional o internacional (e.g., con países o regiones de los miembros de la Alianza del Pacífico) para la creación de nuevos productos y servicios</li>   <li>- Mantener estándares de calidad internacionales</li>   <li>- Crear nuevos productos y servicios que mejoren directamente los ODS Colombia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomentar un comité o <i>cluster</i> regional con capacidad de articulación y alcance internacional</li>   <li>- Fortalecer nodos de la red de actores y sectores para el trabajo a nivel regional, nacional y latinoamericano</li>   <li>- Crear un observatorio para esta política pública, donde se pueda llevar registro de los niveles de dominio, mejores, retos y soluciones encontradas en los diferentes planes, programas y proyectos inter- y multisectoriales</li>   <li>- Promover proyectos creativos que integren: cultura, CTel, TIC, bilingüismo, para responder a necesidades territoriales</li> </ul>

**3.1.1.1 Indicadores críticos**

**Tabla 29**

*Indicadores Críticos Planificación Implementación de la Política Pública de Bilingüismo Valle del Cauca*

<b>Dimensión</b>	<b>Variables</b>	<b>Indicador</b>	<b>Fuente de verificación</b>	<b>Periodicidad</b>
<i>Económica</i>	RA-Private	"*Número de sectores y actores privados implementando proyectos donde el bilingüismo es un componente central *Número de proyectos operados por actores privados *Número de <i>cluster</i> o encadenamientos productivos creados *Número de empresas implementando programas de bilingüismo al interior de sus organizaciones" *Número de patentes registradas	"Cámara de comercio DNP--Sistema General de Regalías Comités tipo Universidad-Empresa-Estado MinComercio MinCiencias" Super Industria y Comercio	Anual
<i>Educativa</i>	DI-Bajo nivel	*Número de docentes de inglés con competencia comunicativa mejorada B2> *Número de docentes de inglés IEO rurales beneficiarios de proyectos de bilingüismo *% de resultados en nivel A2 y B1 sección de inglés prueba Saber 11	SED resultados APTIS ICFES--Saber 11 MEN	Semestral

<p><i>Educativa</i></p>	<p>Public+PO- Public</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Número de proyectos de bilingüismo implementados</li> <li>*Número de IEO beneficiadas por municipio</li> <li>*Número de municipios no certificados beneficiados</li> <li>*Número de IEO rurales beneficiadas</li> <li>*Número de docentes de inglés beneficiados</li> <li>*Número de estudiantes de media beneficiados</li> <li>*Número de estudiantes con diversidad funcional beneficiados</li> <li>*Número de estudiantes pertenecientes a comunidades étnicas o racial beneficiadas</li> <li>*Índice sintético de calidad mejorado</li> <li>*Brecha educativa entre sector urbano vs. rural disminuida</li> </ul>	<p>SED SE Municipales MEN CIED-SUTEV Veedurías ciudadanas Defensoría del pueblo</p>	<p>Anual</p>
<p><i>Educativa</i></p>	<p>Early start</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Número de estudiantes beneficiados con clases de inglés x semana</li> <li>*Número de docentes de planta nombrados</li> <li>*Número de PEI adecuados</li> <li>*Cantidad de material didáctico adquirido</li> <li>*Número de docentes de básica primaria capacitados en didáctica y pedagogía del inglés</li> <li>*Número de normalistas del PFC capacitados en didáctica y pedagogía del inglés</li> </ul>	<p>SED SE Municipales MEN CIED-SUTEV</p>	<p>Anual</p>
<p><i>Educativa</i></p>	<p>Dripfeed</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*%Planta docente de inglés ampliada</li> <li>*Número de horas aumentada de 1 a 4 en básica primaria</li> <li>*Número de horas aumentada de 3 a 10 en media</li> <li>*Número de currículos/Planes de área-estudio adecuados</li> <li>*Cantidad de material didáctico adquirido</li> </ul>	<p>SED SE Municipales MEN Universidades formadoras de licenciados en lenguas</p>	<p>Semestral</p>

<i>Educativa</i>	TEng-CALP	<p>*Número de programas de inglés para sectores de clase mundial implementados</p> <p>*Número de estudiantes que ingresan a posgrados donde medio de comunicación es el inglés</p> <p>*Número de redes internacionales o <i>clusters</i> creados</p>	<p>MEN SED SE Municipales SENA Universidades--Centros de investigación</p>	Semestral
<i>Institucional—administrativa</i>	Coadministración	<p>*Número de programas o proyectos de bilingüismo implementados por red de actores privados</p>	<p>MEN SED DNP</p>	Anual
<i>Institucional-competitividad</i>	PP-Bil-tra	<p>*Número de programas donde el inglés es central para sectores clase mundial implementados</p> <p>*Número de profesionales haciendo maestrías y doctorados en el exterior (no incluye países hispanoparlantes)</p> <p>*Número de alianzas público-privadas alrededor de nuevos productos y servicios donde el bilingüismo es central</p>	<p>MEN SED SE Municipales SENA Cámaras de comercio</p>	Anual / Semestral
<i>Institucional—educativa</i>	Focalización	<p>*Número de IEO rurales focalizadas</p> <p>*Número de proyectos de bilingüismo implementados en IEO focalizadas</p> <p>*% mejora en las pruebas Saber 11</p> <p>*Cantidad de recursos didácticos adquiridos</p> <p>*% infraestructura tecnológica adquirida e instalada</p>	<p>MEN SED SE Municipales</p>	Anual
<i>Institucional—social</i>	Escasez DI	<p>*% de docentes de inglés trabajando en la educación pública</p> <p>*% de docentes de inglés trabajando en zonas rurales apartadas</p> <p>*Número de programas de certificación (amnistías, profesionalización) implementados</p> <p>*Número de voluntarios nativos extranjeros vinculados</p> <p>*Clases virtuales con docentes extranejeros implementadas</p>	<p>MEN SED SE Municipales</p>	Semestral

<p><i>Social</i></p>	<p>Alcance</p>	<p>*Número de beneficiarios de zonas rurales dispersas beneficiados                  *Número de programas de capacitación a funcionarios públicos                  *Fortalecimiento capacidad instalada en los organismos públicos                  *% de proyectos implementados completamente en zonas rurales                  *% de proyectos implementados completamente en zonas urbanas</p>	<p>MEN                  SED                  SE Municipales</p>	<p>Anual</p>
----------------------	----------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------	--------------

Fuente: elaboración propia.

### **Conclusiones: Rutas de implementación y recomendaciones**

Esta investigación cualitativa, realizada desde un enfoque prospectivo, se propuso como objetivo central:

Establecer recomendaciones de implementación de política pública del proceso de planificación de la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca a partir de un análisis prospectivo.

El ejercicio prospectivo sintetizó información proveniente de múltiples fuentes, a saber:

- De la literatura existente en implementación de políticas públicas y lingüísticas educativas a nivel nacional, analizando las fallas de implementación del Programa Nacional de Bilingüismo; y, a nivel internacional latinoamericano, analizando los retos y problemas de implementación de programas de bilingüismo o de políticas de bilingüismo en el sector educativo público.
- Del campo de análisis de políticas públicas, se identificaron los conceptos clave que darían forma tanto al análisis como a la discusión.
- Del análisis estructural, se identificaron y analizaron los factores claves para la elaboración de los escenarios, los cuales constituyen el sistema de la planificación de la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo, y
- Del análisis textual, se identificaron variables clave y *drivers* para el diseño de los escenarios.

Este ejercicio multidimensional, estableció los ejes estratégicos que determinan la planificación de la implementación de la política pública de bilingüismo, es decir, las primeras recomendaciones, a saber:

- **Coordinación intra-, inter- y multisectorial.** Para que esta política pública no se limite a cursos de inglés para estudiantes de media y docentes de las IEO de los municipios no certificados y en mejoras en los resultados de la sección de inglés de la prueba Saber 11, sino que se convierta en piedra angular para contribuir a la transformación cultural y productiva del territorio, se sugiere ir más allá de modelos *top-down* de implementación. En ese orden de ideas, se sugiere configurar redes de actores y sectores alrededor de servicios y productos donde el bilingüismo sea central. Esta combinación articula incentivo económico, desarrollo y transferencia de conocimiento, descentralización, asociatividad y aprendizaje en red, para establecer nuevas relaciones entre los ciudadanos, la ETC, la red de actores públicos y privados y los sectores de clase mundial.
- **Gestión del cambio sociocultural, institucional y productivo.** El segundo eje, dependiente del anterior, involucra comprender la planificación de esta política pública como un ejercicio de gestión del cambio, es decir, como un proceso complejo, dinámico, emergente, contingente (Röth, 2009), coevolutivo y adaptativo (Patton, 2011). Al ser un proceso con estas características no puede ser planeado linealmente, ni con base en relaciones causales lógicas simples. De ahí la importancia de identificar territorios de implementación, caracterizados por problemas comunes o afinidad cultural; alinearse con sectores estratégicos donde el bilingüismo es central para el logro de sus objetivos de desarrollo (e.g., Buenaventura, Palmira o Yumbo, por su proyección industrial, agroindustrial o de crecimiento), fortalecimiento o expansión; y de comprender esta política pública como una oportunidad para desarrollar las competencias para ingresar en

condiciones no de consumidor sino de proponente en la cuarta revolución industrial (economía del conocimiento).

Otras recomendaciones surgen de las variables analizadas. Por ejemplo, algunas identifican los problemas estructurales del sistema educativo, a saber:

- **La escasez de docentes de inglés** en el sector educativo público. De acuerdo con el MEN, en Colombia el déficit de licenciados en lenguas para el sector oficial es del 20%. Atacar esta situación implicaría poder resolver otros problemas como cobertura, calidad, baja intensidad horaria e inicio de la enseñanza desde la primaria. Esto significa una labor con las universidades formadoras de licenciados, el magisterio, FECODE, y las instituciones educativas oficiales.
- **La desarticulación entre políticas públicas:** bilingüismo vs. política de formación docente vs. formación territorial docente. Esto genera varios efectos, por ejemplo: repetición en los esfuerzos gubernamentales, sobrecarga laboral/ocupacional en los docentes (son beneficiarios de múltiples programas de capacitación, al mismo tiempo, no necesariamente conectados entre ellos) y desaprovechamiento de la sinergia existente entre las diferentes políticas. Por otra parte, esta desarticulación tiene repercusiones que se traducen en la discontinuidad en la capacitación y formación docente y en el desaprovechamiento de las TIC para fortalecer el aprendizaje del inglés dentro y fuera del aula.
- **El bajo o insuficiente nivel de inglés de los docentes de inglés:** B2<. La literatura consultada identifica una brecha generacional de más 15 años entre los docentes de inglés del sector público vs. el privado (Cárdenas et al., 2014). A medida que pasa el tiempo, el fenómeno conocido como *language attrition* (perdida de competencia comunicativa) así como el efecto de *washback* que



generan las pruebas de estado, entre otros factores (que incluyen la carga laboral) hacen que se pierda suficiencia. Sin embargo, esta es una cara de la moneda. La otra es la competencia pedagógica. Esta investigación demostró que la competencia pedagógica es un factor determinante para la innovación curricular y pedagógica. En otras palabras, se debe invertir conscientemente, con su concurso, en los maestros. Por tanto, para que la implementación de esta política pública genera cambios pedagógicos, se sugiere que los operadores de los proyectos dirigidos al sector público tengan la capacidad y conocimiento disciplinar para apoyar estos procesos. Los requisitos de calidad del Pliego Tipo #43 no son prenda de garantía. Por ejemplo, un Gestor de bilingüismo (el profesional encargado de acompañar la implementación del Currículo Sugerido de Inglés en las aulas de los docentes de inglés beneficiarios) debe ser licenciado en lenguas y tener dos años de experiencia; cuando, en realidad, para hacer este acompañamiento se debe no sólo tener experiencia sino formación posgradual en diseño curricular o didáctica del inglés como lengua extranjera o lingüística aplicada.

En síntesis, el valor agregado de esta investigación, así como de los métodos utilizados para la elaboración de las hipótesis de futuro (los escenarios) está, por un lado, en las evidencias que aporta como justificación para la planificación de la implementación en, por lo menos, cuatro rutas (escenarios). Las ideas que se aportan están documentadas y explicadas en el análisis estructural y en el Estado del arte, lo que permite su recuperación, recontextualización y ajuste. Los participantes, como se explicó, son conocedores del tema, de los territorios, son o fueron educadores en diferentes niveles y contextos, lo que aporta variedad, dentro de un público especializado. Y, por otro, por la combinación de métodos prospectivos, en las cuatro esquinas

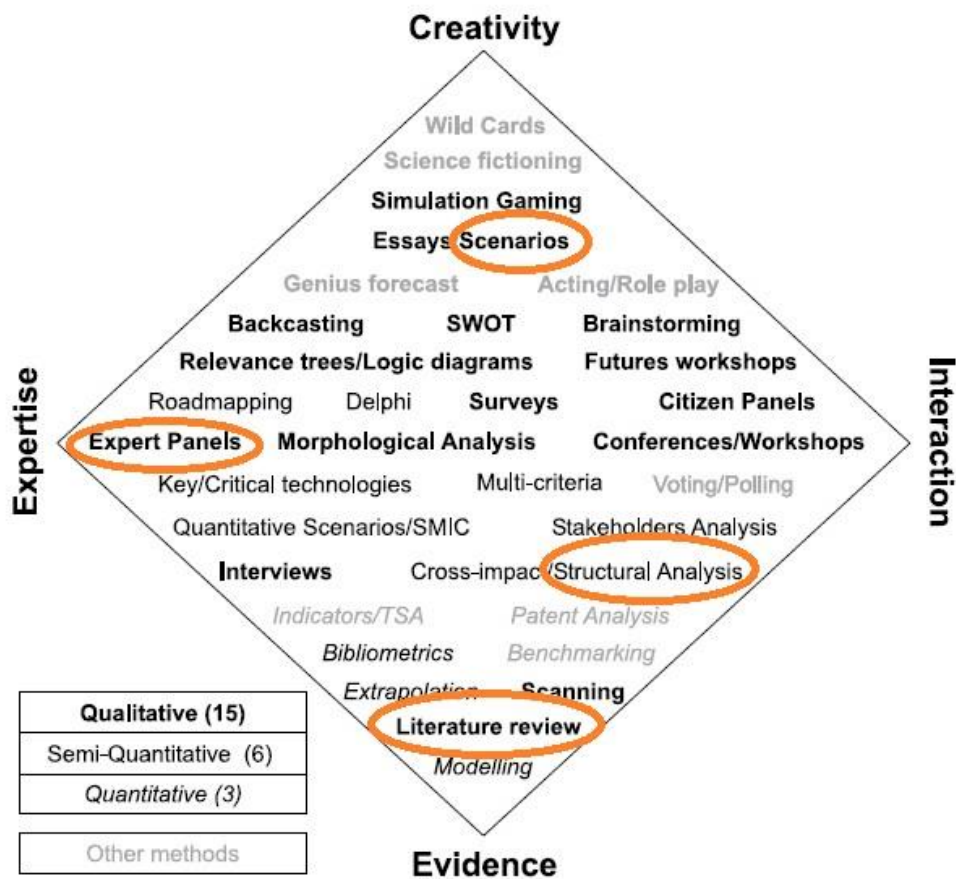
del diamante propuesto por Popper (2008, p. 66), hacen de esta propuesta robusta, desde lo metodológico y conceptual, a saber:

- Creatividad: escenarios
- Interacción: análisis estructural mic mac
- Evidencia: estado del arte (revisión de la literatura)
- Experticia: panel de expertos

Gráficamente:

**Figura 40**

*Diamante de la Prospectiva*



Fuente: Popper (2008, p. 66)

Otros métodos, menos participativos (como el Delphi, el análisis documental), más creativos (ciencia ficción, diseño especulativo) o más tradicionales dentro del campo del análisis de políticas públicas (encuestas) no cuentan—necesariamente—con la base de evidencia en las cuatro esquinas del diamante generada por esta investigación. Esto no quiere decir que dichas propuestas no puedan ser mejores o que no puedan aportar soluciones originales e innovadoras. Lo que se busca resaltar es la combinación de rigurosidad, creatividad y alcance en esta investigación, tanto para la comprensión del problema como para la propuesta de soluciones integrales.

En cuanto a los objetivos específicos:

**Objetivo específico 1.** Proponer un conjunto de escenarios prospectivos para la planificación de la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca.

Este se cumplió con la propuesta de los escenarios (ver Figura 39, secciones 7.4 y 7.5). Se propuso una matriz de escenarios, organizados bajo la lógica de evolución no lineal, donde el mensaje profundo es que, para que el Valle sea un territorio bilingüe (en inglés), se debe expandir la red de actores, sectores y beneficiarios más allá del sector educativo público, de suerte que sea en el uso real del inglés, con propósitos socioeconómicos, académicos, investigativos, culturales y productivos más allá de lo instrumental; se transformen las personas, sus prácticas y las instituciones.

**Objetivo específico 2.** Establecer potenciales rutas de implementación a partir de la aplicación del análisis prospectivo.

Cada escenario podría tomarse como una ruta de implementación. No obstante, para extender el alcance de este ejercicio y complejizar (es decir, mostrar en sus reales proporciones)

la planificación de la implementación de los lineamientos de la política pública de bilingüismo, se proponen dos rutas críticas. Estas rutas de implementación no son planes de acción lineales, estilo “paso-a-paso”. Por el contrario, se organizan en torno a problemas o fines identificados en las etapas anteriores y proponen, a manera de cuadro de mando o de mapa estratégico, una serie de medidas estratégicas para lograr el fin y objetivos propuestos.

Esquemáticamente, las rutas se organizan en dos columnas. En la columna de la izquierda, se presentan los temas, medidas y acciones para tener en cuenta. En la columna de la derecha, se presentan las implicaciones asociadas a cada ítem especificado. Este ordenamiento busca suscitar el diálogo (Fischer, 2007, la política pública como argumento) con la realidad del territorio (atacando lo que Aguilar (2019) denomina el “particularismo de las políticas públicas”), el fin y los objetivos, de manera que, el equipo implementador, tenga insumos suficientes para planificar la implementación de esta política pública en el horizonte 2021-2030.

### **Ruta 1: Cierre de brechas**

**Descripción.** El problema central que ataca esta ruta es la baja calidad del sistema educativo oficial; los municipios e IEO con bajos resultados históricos en la prueba Saber 11; las iniciativas inconexas (e.g., el Programa Todos a Aprender (PTA) no se transfiere a otros contextos y acciones educativas)... el bilingüismo debe comprenderse en un esquema más amplio de mejora de la calidad en general, no de proyectos aislados para una población específica (como sucede en la actualidad por su relación con instrumentos como los Planes de desarrollo territoriales). Cualquier inversión en este sentido debe reflejarse en la innovación y transformación pedagógica a nivel de aula, para desde lo micro (el docente, los estudiantes) impactar lo macro (los niveles de competencia comunicativa, los resultados de pruebas estandarizadas, nacionales e internacionales).

La primera ruta de implementación, leída desde la lógica de *evolución* como se planteó en el conjunto de escenarios 2021-2030 relaciona los siguientes componentes para *planificar* la implementación de la política pública de bilingüismo departamental:

<b>Ruta</b>	<i>Cierre de brechas</i>
<b>Fin</b>	Implicaciones estratégicas
Cerrar brechas estructurales entre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La zona urbana vs. rural</li> <li>• La calidad educativa entre el Norte vs. el Sur y Centro del Valle</li> <li>• La educación pública vs. privada</li> </ul>	Este fin es una apuesta de largo aliento, cuyo elemento central es la coordinación: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interinstitucional a nivel departamental, entre Secretaría e IEO, grupos de interés, la academia y administraciones locales</li> <li>- Intertemporal, para trazar y acordar las metas progresivamente</li> <li>- Intergremial, con actores clave como el SENA y las Cámaras de comercio</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	<i>Implicaciones</i>
Establecer los objetivos a lograr. Por ejemplo, esta ruta de implementación emerge de la combinación de los escenarios 1 y 2. En ese orden de ideas, posibles objetivos pueden ser: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b># estudiantes que egresan de media con nivel B1 de inglés</b></li> </ul> Esta es una meta progresiva, con una línea base de 6% a nivel nacional y 2% a nivel departamental (ver Resultados Saber 11 2020-4), con gran variación a nivel del interior de los municipios (por ejemplo, en El Cairo, hay dos IE. Una tiene 0% estudiantes en B1 y la otra 7%). <p>Otro tipo de meta puede ser a nivel de IEO, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b># IEO que mejoran su nivel de inglés en la prueba Saber 11</b></li> </ul>	La primera gran implicación es la traducción y comunicación de los objetivos a los share- y <i>stakeholders</i> . Por ejemplo, surgirán preguntas como: ¿Qué significa ser B1 o tener un nivel pre-intermedio en inglés? ¿Cuáles son las implicaciones a nivel curricular (intensidad horaria semanal; material didáctico necesario; recursos tecnológicos instalados, etc.) y pedagógico (desarrollo de competencias) para alcanzar este nivel? ¿Cuáles son los efectos en las cargas laborales de los docentes de inglés? ¿Se cuenta con suficientes docentes y con la competencia requerida? ¿Cómo atacar el efecto de <i>washback</i> que hace que los docentes se enfoquen en “enseñar para la prueba” y no para el desarrollo de competencia comunicativa real? <p>La otra implicación está relacionada con la alineación y negociación de objetivos y estrategias entre la SED, las SEM, las IEO y las administraciones municipales. Preguntas</p>

<p>Utilizando la misma base de datos, se pueden determinar, por municipio, las IEO beneficiarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>% de aumento de la cobertura de docentes de inglés en X zona geográfica (e.g., norte del Valle)</b></li> </ul> <p>Según el MEN (s.f.), hay un déficit en esta zona geográfica y cultural del departamento. Esto se traduce en que no se enseña esta asignatura.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b># de IEO que inician la enseñanza de inglés desde básica primaria</b></li> </ul>	<p>que surgirán son: ¿con qué criterios se priorizan o seleccionarán municipios? ¿Es recomendable basarse exclusivamente en los resultados de la prueba Saber 11 o se deberían contemplar otras variables?</p> <p>La implicación relacionada con el aumento de la cobertura y la enseñanza del inglés desde básica primaria es una discusión a nivel central presupuestal con el MEN, debido al esquema de financiación de las IEO (a través del Sistema General de Participaciones) y a la normatividad (Ley 115 de 1994). La pregunta que surge es: si no se puede ampliar la planta docente, en particular, con docentes de inglés para básica primaria, ¿cómo se aumenta la cobertura? ¿A través de practicantes de los programas de licenciatura en lenguas?</p>
<p><b>Formas de implementación</b></p>	<p><i>Implicaciones</i></p>
<p>Emergen dos modelos de implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Bottom-up</i></li> <li>• <i>Top-down</i></li> </ul> <p>El primero puede servir para las IEO, zonas (e.g., rural) o población beneficiaria con mayores necesidades. Por tanto, el mecanismo podría ser a través de los proyectos de formato estándar para atender y cerrar brechas, con enfoque diferencial y pertinencia.</p> <p>El segundo puede servir a las IEO, municipios o población en mejores condiciones, donde se busque dar continuidad o mejorar lo alcanzado. Por tanto, el mecanismo podría ser a través de los proyectos Pliego Tipo #43.</p>	<p>Planificar la implementación implica haber mapeado, de antemano, los diferentes actores y sectores a nivel departamental, para trazar los escalamientos y establecer los criterios de priorización, más allá de indicadores educativos (como los resultados en las pruebas Saber 11 y Saber Pro).</p> <p>Por tanto, las preguntas que emergen son: ¿se priorizan los municipios PDET<sup>29</sup>, i.e., Florida y Pradera? O, ¿los municipios con economías en desaceleración o estancadas? O, ¿los municipios con encadenamientos productivos?</p>

29 PDET: Programas de desarrollo con enfoque territorial. Son los 177 municipios priorizadas en inversión pública en el postconflicto. Ver los municipios PDET del Valle del Cauca—Florida y Pradera: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/art\\_entrega\\_la\\_estructuracin\\_de\\_seis\\_proyectos\\_a\\_municipios\\_pdet\\_del\\_valle\\_y\\_cauca#:~:text=Todos%20por%20un%20nuevo%20pa%C3%ADs,paz%20equidad%20y%20educaci%C3%B3n&text=Florida%20y%20Pradera%20en%20Valle,son%20los%20municipios%20PDET%20beneficiados](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/art_entrega_la_estructuracin_de_seis_proyectos_a_municipios_pdet_del_valle_y_cauca#:~:text=Todos%20por%20un%20nuevo%20pa%C3%ADs,paz%20equidad%20y%20educaci%C3%B3n&text=Florida%20y%20Pradera%20en%20Valle,son%20los%20municipios%20PDET%20beneficiados)

	O, ¿los municipios con mayor proyección de industrias creativas y culturales? <sup>30</sup>
<b>Medidas estratégicas</b>	<i>Implicaciones</i>
<p>La ETC debe <b>generar capacidad instalada</b> para asumir no sólo el control de la implementación de esta política pública (como se establece en la Ordenanza 345 y en su posterior actualización) sino, también, para crear sinergias con otras políticas públicas (e.g., Lectura y escritura; formación de docentes; formación territorial docente; TIC; primera infancia, etc.) y, así, cerrar brechas estructurales y mejorar la calidad educativa del territorio.</p> <p>Por ejemplo, se podría pensar en desarrollar capacidades en un esquema donde se vaya de: (1) la tercerización (a través del sistema ejecutor-operador) hacia (2) la coadministración (para aprender de entidades u organizaciones con la experiencia e idoneidad en el campo) hasta (3) el desarrollo de capacidades y la transferencia de conocimiento hacia los territorios y las IEO.</p> <p>Con esta medida, se busca mitigar las fallas de implementación por bajas capacidades institucionales o por brechas de conocimiento.</p> <p>Otras medidas estratégicas están relacionadas con el establecimiento de un <b>sistema de gestión del conocimiento</b> para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer líneas de base en términos de: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Nivel de dominio de docentes de inglés</li> </ol> </li> </ol>	<p>La ETC debe iniciar o fortalecer procesos de aprendizaje, dinámicos y complejos; parar la inercia y estancamiento causado por la falta de personal capacitado o por la renovación de la planta de contratistas. En otras palabras, la ETC debe transformarse en una institución de conocimiento.</p> <p>Dicha transición puede entrañar, crear un observatorio para la implementación, seguimiento y evaluación de esta política pública; aliarse con una universidad con experiencia en formación de licenciados en lenguas extranjeras y conocimiento en lingüística aplicada, en particular, en todo lo relacionado con la didáctica de la enseñanza de lenguas extranjeras.</p>

30 Información tomada de: Diagnóstico sector económica del Valle del Cauca. Fuente: <https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=viewpdf&id=41559>


<ul style="list-style-type: none"> <li>b. Nivel de dominio en las 4 habilidades comunicativas de estudiantes de grados 6°, 9° y 11°</li> <li>c. Competencia pedagógica de los docentes de inglés</li> <li>d. Adecuación y pertinencia curricular</li> </ul> <p>2. Crear un sistema de <i>accountability</i>, donde se reporten o relacionen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Los resultados alcanzados en los proyectos de bilingüismo implementados, incluyendo retos para la implementación y reportes de la evaluación de las intervenciones</li> <li>b. Alianzas con la academia, para articular proyectos de investigación, facilitar la transferencia de conocimiento y fortalecer las redes de aprendizaje e investigación.</li> </ul>	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

## **Ruta 2: Transformación productiva y territorial**

Descripción. El problema central que ataca esta ruta es la necesidad de crear esquemas de asociatividad inter- y multisectorial en red, para transversalizar el bilingüismo en el territorio de suerte que se puedan integrar diferentes actores y sectores (e.g, las industrias creativas y culturales; las universidades y centros de investigación; y los sectores de clase mundial) para la creación de nuevos servicios y productos.

La segunda ruta de implementación, leída desde la lógica de *evolución* como se planteó en el conjunto de escenarios 2021-2030 relaciona los siguientes componentes para *planificar* la implementación de la política pública de bilingüismo departamental:



Ruta	<i>Transformación productiva y territorial</i>
Fin	<i>Implicaciones estratégicas</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Trasformar el territorio sociocultural y productivamente</li> </ul>	<p>- Negociar las diversas, divergentes y hasta antagónicas visiones de futuro en competencia, de los actores y sectores en el territorio.</p> <p>Por ejemplo, en el ejercicio prospectivo Valle Visión 2032, se identificaron los siguientes objetivos para el departamento:</p> <p><b>Figura 41</b></p> <p><i>Objetivos Valle Visión 2032</i></p>  <p>Fuente: <a href="http://crevalle.org.co/wp-content/uploads/Documentos/Plan-maestro-de-desarrollo-regional-vision-2032.pdf">http://crevalle.org.co/wp-content/uploads/Documentos/Plan-maestro-de-desarrollo-regional-vision-2032.pdf</a> (p. 47)</p> <p>Las universidades y centros de aprendizaje (e.g., SENA) tienen sus visiones propias, así como las empresas u organizaciones que conforman los sectores de clase mundial en el departamento. Todo esto implica grandes capacidades para la coordinación, negociación, planificación y gestión de quien o quienes asuman el liderazgo o los liderazgos de los nodos de la red.</p>
Objetivos	<i>Implicaciones</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidar y crear nuevos <i>clusters</i> o encadenamientos productivos, donde el bilingüismo sea estratégico para lograr sus objetivos</li> <li>Fomentar las alianzas inter- y multisectoriales para la formulación e implementación de proyectos, donde el</li> </ul>	<p>El gran reto es escalar el desarrollo de competencia comunicativa en inglés a sectores diferentes del educativo.</p> <p>La masificación del producto curso de inglés puede fomentar la competencia entre actores</p>

<p>bilingüismo sea un eje central de la alternativa de solución.</p>	<p>nuevos y consolidados del sector (e.g., centros binacionales, universidades, institutos de idiomas, fundaciones, etc.). Sin embargo, como se advirtió en el análisis estructural y en la revisión de la literatura a nivel Latinoamericano, uno de los desafíos es la falta de regulación de esta actividad, lo que se traduce en problemas de calidad.</p> <p>Aquí es donde podría entrar la legislación a regular la calidad e idoneidad de los actores privados.</p> <p>Además, dado que la demanda de este producto está creciendo exponencialmente, no se puede dejar de lado las universidades formadoras de licenciados en lenguas, ni las instituciones que pueden ayudar con procesos de certificación y cualificación docente. De ahí la gran labor de coordinación y planificación intertemporal.</p>
<p><b>Formas de implementación</b></p>	<p><i>Implicaciones</i></p>
<p>Al igual que en la ruta anterior, se identifican dos formas y momentos:</p> <p>Una primera forma/momento, donde los sectores interesados implementen programas de bilingüismo para fortalecerse, expandirse o para crear nuevos productos y servicios. Esto se puede hacer a través de un esquema bottom-up, donde se busquen fuentes de financiación mixta.</p> <p>Una segunda forma/momento, es cuando se haga la transición de proyectos de nivel sectorial a inter- y multisectorial, donde predomine la creación de nuevos servicios y productos complejos (e.g., como los que caracterizan a la CTel o las industrias creativas y culturales).</p>	<p>La identificación de los sectores estratégicos es el primer paso. La Gobernación allanó el camino en su informe ‘Diagnóstico del sector económico 2020’ (Gobernación del Valle del Cauca, 2020). Allí identifica los <i>clusters</i> y encadenamientos productivos, así como las organizaciones involucradas en la economía naranja.</p> <p>Un segundo paso es crear una serie de visiones para imaginar nuevas redes de actores y sectores, en particular, en clave de los territorios, ya sea geofísicos o con filiación sociocultural. Por ejemplo, en el libro Cali, ciudad-región expandida (Galeano-Loaiza, Urrea-Giraldo &amp; Caicedo-Hurtado, 2019) explican las relaciones entre la planeación urbana y las especializaciones de los territorios. Conjugar planificación territorial con planeación educativa, investigativa y</p>

	productiva, podría ayudar a establecer las sinergias no evidentes.
<b>Medidas estratégicas</b>	<i>Implicaciones</i>
<p>En vista de la complejidad de las interacciones e interrelaciones, cambios y sectores involucrados, si la ETC quiere mantenerse como un actor y árbitro dentro de los diversos esquemas de asociatividad emergentes, deberá desarrollar altas capacidades de gestión, prospectiva e investigación, más allá de las competencias constitutivas de los funcionarios públicos.</p> <p>Ayudar a crear las condiciones legales y tributarias, para la creación de nuevos <i>clusters</i>.</p> <p>Formar talentos de alto nivel, para crear las redes de trabajo nacional e internacional, necesarias para la generación y transferencia de conocimiento especializado.</p>	<p>Las implicaciones son no sólo de orden sociocultural sino legal y tributario. Esto demuestra la complejidad del cambio propuesto al incluir múltiples sectores en esta visión de futuro.</p> <p>Con relación al rol de la ETC, esto involucra una transformación cultural. Se debe trabajar para eliminar las prácticas cortoplacistas. Se debe propender por la estabilización de la planta de funcionarios. Se debe formar en maestrías a los funcionarios públicos, de suerte que se cree desde la base la capacidad instalada para ayudar a movilizar a la ETC hacia terrenos desconocidos.</p>

**Objetivo específico 3.** Determinar los riesgos que tendrían las rutas de implementación generadas, los problemas identificados, los actores y sectores claves, entre otros aspectos, para las recomendaciones de implementación de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca.

Este análisis se realizó en la sección 7.5. Sin embargo, se pueden resumir los riesgos así:

- Riesgos relacionados con la **complejidad de la coordinación**. Esta política pública llevada a niveles de transformación productiva implica coordinaciones:
  - Temporales (Medina & Ortegón, 2006), más allá de los ciclos electorales/periodos constitucionales
  - Entre múltiples actores, con propósitos en algunos casos opuestos (Röth, 2009) (ver análisis red de actores privados vs. públicos)

- Entre múltiples sectores, los cuales tienen sus propias dinámicas e inercias; lo cual ocasiona, a su vez, que emerjan sectores u organizaciones líderes que quieran “quitar el protagonismo” a la ETC (e.g., la academia).
- Riesgos relacionados con el **alcance y funcionalidad** (O’Donnell, 2008) tanto de la política pública como de la ETC en algunos territorios (e.g., el norte del Valle o Buenaventura). La estrategia de implementación debe negociarse con las vocaciones y capacidades territoriales; debe ser sensible a la diferencia sociocultural de las personas; debe tener en cuenta la agencia de los funcionarios públicos y beneficiarios de los territorios. Sin una estrategia de coordinación y alineamiento de voluntades (Röth, 2009), la implementación de la política públicas se pone en peligro.
- Riesgos relacionados con la **calidad y la innovación pedagógica**, de los productos (cursos de inglés, programas de formación en actualización metodológica, evaluativa, etc., en inglés; inmersiones nacionales o internacionales en inglés...) ofrecidos en los proyectos (escenarios 1 y 2). No se puede confundir el dominio de la lengua con la competencia pedagógica. No se puede dejar de lado la integración pedagógica de las TIC para el aprendizaje del inglés.

Por último,

- Riesgos relacionados con **la ampliación de las brechas** estructurales inintencionadamente. Por ejemplo, nuevos *clusters*, la internacionalización de la educación y encadenamientos productivos globales pueden acrecentar la demanda de

docentes de inglés y de lenguas, aumentando el pluriempleo y profundizando la escasez de docentes de inglés en el sector educativo público. Por esta razón, la integración de las universidades formadoras de licenciados, así como las instituciones acreditadas para certificar docentes de inglés, no puede ser ruedas sueltas en el esquema de planificación de la implementación (Banfi, 2017, 2018).

**Reflexión final.** A manera de cierre, en este aparte se consignan algunas reflexiones de carácter metodológico y personales que pueden ser de utilidad para otros investigadores, tanto cualitativos en general como del campo de análisis de políticas públicas en particular.

Con relación a los métodos utilizados, su combinación y exigencia, es importante anotar que no fue fácil encontrar una serie de métodos que, por un lado, se complementasen (como los escenarios y el análisis estructural; o el análisis estructural y el panel de expertos; o la revisión de la literatura y el análisis textual) y que, por otro, brindaran la solidez para justificar la propuesta de escenarios y rutas de implementación.

El uso del análisis estructural surgió porque, debido a la pandemia ocasionada por el Sars-CoV-2, los planes iniciales de realizar una serie de talleres en algunos municipios del departamento, con diferentes *stake-* y *shareholders*, no fue posible. Ahora bien, este método es riguroso, implicó aprender a llenar la matriz de doble entrada, entender las relaciones entre las variables, imaginarse (en términos de proyectar o representar) las relaciones directas, indirectas y potencialmente directas, lo que involucró procesos de aprendizaje y reaprendizaje, uso del Excel y del software de acceso gratuito de Michel Godet. En términos de tiempo, implicó una gran inversión de horas, por lo que lo recomendaría como se utilizó aquí, es decir, con pocos participantes, pues para los participantes también es un proceso largo, aunque no complejo.

Desde esta perspectiva, el análisis estructural ofrece un equilibrio entre generación de evidencias y participación, mas no interactividad, más allá de la que se pueda tener con el investigador.

Con relación a los escenarios, en la maestría en administración, se utilizó esta misma metodología para proponer el Centro de idiomas de la Universidad del Valle (Gómez-Pérez, 2017). Esto facilitó el proceso investigativo. No obstante, en dicha investigación se diseñaron unos escenarios muy originales (se plantearon como canciones muy reconocidas de *rock-n-roll*, articulando el tema de las canciones con la propuesta de escenarios, desde lo catastrófico hasta lo deseado), lo que generó presión en la investigadora para producir un producto con la misma o de mejor calidad. La originalidad de la propuesta anterior se equilibra con la visión y proyectos de futuros transformadores de esta investigación.

Por último, tanto el análisis textual como la revisión de la literatura son herramientas conocidas por la investigadora, utilizadas con frecuencia por su formación. Su articulación en la investigación aportó solidez y amplitud (en el sentido de *scope*), así como corroboración de los métodos más creativos y participativos utilizados. La recomendación para aquellos que, por su formación, provienen de las ciencias naturales o sociales, donde los métodos cuantitativos o semi-cuantitativos son su primera elección dentro de su caja de herramientas, es explorar la herramienta voyant-tools, la cual genera datos numéricos, visuales y textuales, abordando los problemas desde múltiples perspectivas, todas comparables por la base algorítmica con que está configurado el software.

La pregunta que surge es: ¿se hubiese logrado lo “mismo” sin la articulación de cuatro métodos? La respuesta es no. Cada uno aportó, desde su singularidad y rigurosidad, elementos para comprender, complejizar, interrogar y moldear las rutas de implementación de los

lineamientos de la política pública de bilingüismo para el Valle del Cauca. Es decir, por sí solos, no hubiesen logrado la sinergia alcanzada. Su articulación armónica permitió, parafraseando a Medina (2020), quien, a su vez, retoma las palabras de Gastón Berger (1957):

- *Mirar mejor*, trascendiendo “las visiones convencionales y basadas en estereotipos. Se trata de darle una visión de futuro a un país, una región o un sistema social” (Medina, 2020, p. 222);
- *Mirar más lejos*, combatiendo la inmediatez, el cortoplacismo y la fugacidad en la planeación;
- *Ver más profundo*, soportando con evidencia investigativa, las imágenes y visiones de futuro;
- *Ver en forma amplia*, es decir, desarrollar “pensamiento sistémico; consiste en la integración de los diferentes elementos que componen la totalidad de un problema, hilando en forma sistemática, integral y coherente los elementos de juicio que sustentan las hipótesis de futuro” (Ídem);
- *Mirar de otra manera*, abordar la realidad desde marcos conceptuales, sistemas de creencias y valores diferentes, enriqueciendo la visión de futuro;
- *Tomar los riesgos*, al proponer imágenes, visiones y proyectos de futuros no lineales y diferentes;
- *Pensar en el ser humano*, al incorporar el enfoque diferencial, el respeto por la cultura y el valor de la lengua en la construcción de la identidad, tanto individual como colectiva.

Las rutas planteadas en esta tesis de maestría son y deben tomarse como sugerencias para quienes deseen asumir el reto de la implementación de la política pública de bilingüismo del Valle del Cauca. Si bien como proceso investigativo involucró en algunas etapas a *power-*, *share-* y *stakeholders* del sistema, lo consignado aquí es responsabilidad de la investigadora y no compromete a la Universidad del Valle, ni a los profesores de la Maestría en Políticas Públicas.

Las variables, actores, sectores, desafíos, rutas y riesgos de implementación son una posibilidad mas no representan cómo será o cómo lucirá la política pública implementada. En tanto ejercicio prospectivo, es una especulación informada—aunque rigurosa—, pero nada más que una serie de hipótesis del futuro basada en la literatura consultada, los datos generados y los procesos analíticos desarrollados. Se espera que sean de utilidad para suscitar la imaginación y la discusión y para ayudar a comprender en su complejidad y magnitud, algunos de los desafíos que pueden surgir al planificar la implementación de esta política pública.



## Referencias

- Adams, D. (2017). *The Ultimate Hitchhiker's Guide to the Galaxy: The Complete Trilogy in Five Parts* (Vol. 6). Pan Macmillan.
- Aguilar, L. F. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. *Opera*, (25), 11–25. doi: 10.18601/16578651.n25.02
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Berlín: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilera-Castro, A. (2010). Direccionamiento estratégico y crecimiento empresarial: algunas reflexiones en torno a su relación. *Pensamiento & gestión*, (28), 85-106.
- Albrecht, K. (1999). *Corporate radar: Tracking the forces that are shaping your business*.
- Alonso, J. C., Gallo, B., Ríos, A. M., & Torres, G. (2011). *Bilingüismo en el Valle del Cauca: Un análisis descriptivo*. Recuperado de: [http://www.icesi.edu.co/centros-academicos/images/Centros/cienfi/libros/Bilinguismo\\_Valle\\_Cauca\\_analisis\\_descriptivo.pdf](http://www.icesi.edu.co/centros-academicos/images/Centros/cienfi/libros/Bilinguismo_Valle_Cauca_analisis_descriptivo.pdf)
- Alonso, J.C., Gallo, B. E., & Torres, G. (2012). Elementos para la construcción de una política pública de bilingüismo en el Valle del Cauca: un análisis descriptivo a partir del censo ampliado de 2005. *Estudios Gerenciales*, 28(125), 59-67. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-59232012000400008&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232012000400008&lng=en&tlng=es).
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2012). Ordenanza No 345, por medio de la cual se establecen los lineamientos para la política pública de bilingüismo en el departamento del Valle del Cauca (Valle Bilingüe).
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2016, Junio 8). Ordenanza No. 415. Plan de Desarrollo del Valle del Cauca 2016-2019. "El Valle está en Vos". Recuperado de: <https://www.uesvalle.gov.co/documentos/147/2-plan-de-desarrollo-departamental-2016---2019/>
- Ayres, L. (2008). Thematic Analysis. En L. Given *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (pp. 867–868). Sage Publications.
- Banfi, C. (2018). English Language teacher education and development in Latin America: Past, present and Future. En J. Hernández-Fernández y J. Rojas *English Public Policies in Latin America: Looking for Innovation and Systemic Improvement in Quality English Language Teaching* (pp. 57-69). British Council Mexico.
- Banfi, C. (2017). English language teaching expansion in South America: Challenges and opportunities. En L.D. Kamhi-Stein, G., Diaz Maggioli & L.C. de Oliveira (Eds.) *English language teaching in South America: Policy, preparation, and practices*. Multilingual Matters.

- Barreto Nieto, L. H., Cerón Rincón, L. A., & Fernández Mejía, A. M. (2010). Metodología para la investigación de políticas públicas. En A. N. Röth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 347–363). Universidad Nacional de Colombia.
- Bautista, A., Wong, J., & Gopinathan, S. (2015). Teacher professional development in Singapore: Depicting the landscape. *Psychology, Society, & Education*, 7(3), 311-326.
- Bermúdez, J., Fandiño, Y., & Ramírez, A. (2014). Percepciones de directivos y docentes de instituciones educativas distritales sobre la implementación del Programa Bogotá Bilingüe. *Voces y Silencios. Revista Latinoamericana De Educación*, 5(2), 135–171. doi: 10.18175/vys5.2.2014.04
- Betancourt, B. (2013). Direccionamiento estratégico de organizaciones deportivas. *Escuela Nacional del Deporte*, 17.
- Bilash, O. (2009, May). BICS/CALP: Basic Interpersonal Communicative Skills vs. Cognitive Academic Language Proficiency. Recuperado de: <https://bestofbilash.ualberta.ca/bicscalp.html>
- Birkland, T. A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. En F. Fishcer, G. J. Miller, & M. S. Miller (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 63–78). CRC Press Taylor & Francis Group.
- Brabandere, L. de, & Iny, A. (2010). Scenarios and creativity: Thinking in new boxes. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(9), 1506–1512. doi: 10.1016/j.techfore.2010.07.003
- Brown, H. D. (2001). *Teaching by principles: An interactive approach to language pedagogy* (2<sup>nd</sup> ed). Prentice Hall Regents.
- Burke, K., Morris, K., & McGarrigle, L. (2012). *An introductory guide to implementation: terms, concepts and frameworks*. Centre for Effective Services (CES).
- Cárdenas Ramos, R., Chaves, O., & Hernandez, F. (2014). *Implementación del programa nacional de bilingüismo-Cali Colombia: Perfiles de los docentes de inglés*. Universidad del Valle.
- Cárdenas, R., & Miranda, N. (2014). Implementation of the National Bilingual Program in Colombia: An Interim Assessment. *Educación y Educadores*, 17(1), 51–67. doi: 10.5294/edu.2014.17.1.3
- Carrier, M. (2018). 2 In Search of Systemic Change: How to Enhance the Quality of English Learning and Teaching in Latin America’s State Schools. En J. Hernández-Fernández y J. Rojas *English Public Policies in Latin America: Looking for Innovation and Systemic Improvement in Quality English Language Teaching* (pp. 30-44). British Council Mexico.

- Casarrubia-Ruíz, J. L., & Ramos-González, D. M. (2019). Políticas de formación docente en Colombia (1994 - 2014). El caso de Montería. *Panorama*, 12(23), 36-45.  
doi:10.15765/pnrm.v12i23.1199
- Cejudo, G., & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*(XXV) 1, pp. 3-27
- Chamorro, G., Sorace, A., & Sturt, P. (2016). What is the source of L1 attrition? The effect of recent L1 re-exposure on Spanish speakers under L1 attrition. *Bilingualism: Language and Cognition*, 19(3), 520-532.
- Chamy, C. H. (2016, enero 7). ¿Es el monolingüismo el analfabetismo del siglo XXI?  
Recuperado de:  
[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160106\\_monolingüismo\\_analfabetismo\\_siglo\\_xxi\\_ch](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160106_monolingüismo_analfabetismo_siglo_xxi_ch).
- Colegio Colombo Británico, Cali (n.d.). Historia. Material consultado en:  
<https://www.colombobritanico.edu.co/index.php/about/ccb-history>
- Congreso de la República de Colombia (1994). *Ley 115 o Ley General de Educación*. Material consultado. 7 de junio 2016. Sitio web:  
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/educacion/leyedu/1a35.htm>
- Congreso de la República de Colombia (2013). *Ley 1651 o Ley de bilingüismo*. Material consultado. 7 de junio 2016. Sitio web:  
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201651%20DEL%2012%20DE%20JULIO%20DE%202013.pdf>
- Congreso de la República de Colombia (2019). *Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"*. Secretaría del Senado.  
Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1955\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html)
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Recuperado de:  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Consejo de Europa (CoE). (2001a). *Marco común europeo de referencia para las lenguas: Aprendizaje, enseñanza, evaluación*. Strasburg: Concejo de Europa.
- Cook, V. (2003). *Introduction: The changing L1 in the L2 user's mind* (pp. 1-18). Multilingual Matters.
- Correa, D., Usma, J., & Montoya, J. C. (201AD). El Programa Nacional de Bilingüismo: Un Estudio Exploratorio en el Departamento de Antioquia, Colombia. *Íkala, Revista de Lenguaje y Cultura*, 19(1), 101-116.

- Correa, J. (2006). *El Método DOFA. Trabajo de especialización en alta gerencia. Universidad de los Andes de Colombia.*
- Cronquist, K., & Fiszbein, A. (2017). *English Language Learning in Latin America (The Dialogue: Leadership for the Americas)*. Retrieved from <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/09/English-Language-Learning-in-Latin-America-Final-1.pdf>
- Cruz-Aguilar, P. L., & Medina-Vásquez, J. E. (2015). Selección de los métodos para la construcción de los escenarios de futuro. *Entramado*, 11(1), 32-46. doi:10.18041/entramado.2015v11n1.21113
- Cummins, J. (1984). *Bilingualism and special education: Issues in assessment and pedagogy*. Multilingual Matters.
- Cummins, J. (1979). Cognitive/academic language proficiency, linguistic interdependence, the optimum age question and some other matters. *Working Papers on Bilingualism*, No. 19, 121-129.
- Cummins, J., & Davison, C. (Eds.). (2007). *International Handbook of English Language Teaching* (Vol. 11, Springer International Handbooks of Education). Springer.
- de Groot, A. M. (2013). Bilingualism and Cognition. En C. A. Chapelle (Ed.), *The Encyclopedia of Applied Linguistics* (pp. 454-462). Blackwell Publishing.
- de Mejía, A. M. (2006). Bilingual Education in Colombia: Towards a Recognition of Languages, Cultures, and Identities. *Colombian Applied Linguistics Journal* (8): 152-168.
- Departamento de Planeación Nacional (2010). *Plan nacional de desarrollo 2010-2014*. Material consultado. 30 de marzo 2016. Sitio web:<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>.
- Departamento de Planeación Nacional. (2019). *Bases del plan nacional de desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Material consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Trabajo, & Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (2016, Agosto 8). Conpes 3866. Política nacional de desarrollo productivo. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3866.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Educación Nacional (MEN), & Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC). (2021, Marzo 31). Conpes 3988. Tecnologías para aprender: Política nacional para impulsar la innovación en las prácticas educativas a través de las tecnologías digitales. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3988.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008, Junio 23). Conpes 3527. Política nacional de competitividad y productividad. Recuperado de:  
<https://www.ica.gov.co/getattachment/9ead52fd-f432-4175-b42a-484ea0662194/2008CN3527.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). Introducción a la Gestión de Proyectos Metodología General Ajustada-MGA. Material recuperado de  
[https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2021/01/Introduccion-a-la-Gestion-de-Proyectos-MGA\\_30\\_09\\_ciclo-de-capacitacion-en-inversion-publica..pdf](https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2021/01/Introduccion-a-la-Gestion-de-Proyectos-MGA_30_09_ciclo-de-capacitacion-en-inversion-publica..pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020, Febrero 14). Proyectos Tipo. Material consultado el 10 de enero de 2021, en: <https://proyectostipo.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). Fortalecimiento de las competencias comunicativas en inglés de los estudiantes de los Establecimientos Educativos oficiales. Proyecto Tipo N° 43. Recuperado de:  
[https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/Ingles/PT\\_Bilingismo\\_V\\_20210528.pdf](https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/Ingles/PT_Bilingismo_V_20210528.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consejo nacional de política económica y social 3678 (Conpes). (2010, Julio 21). Política de transformación productiva: Un modelo de desarrollo sectorial para Colombia. Material recuperado de  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Económicos/3678.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consejo nacional de política económica y social 3866 (Conpes). (2016, Agosto 8). Política nacional de desarrollo productivo. Material recuperado de <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/politica-de-desarrollo-productivo/documento-conpes-3866.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013, December 9). Política nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano y concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servicio del ciudadano. Retrieved from  
[https://www.serviciocivil.gov.co/portal/sites/default/files/marco-legal/2013\\_12\\_09\\_CONPES\\_3785.pdf](https://www.serviciocivil.gov.co/portal/sites/default/files/marco-legal/2013_12_09_CONPES_3785.pdf)
- Deusto Business School, Universidad de Deusto. (n.d.). MIC MAC. Análisis Estructural. Retrieved from [http://prospectiva.eu/curso-prospectiva/programas\\_prospectiva/micmac](http://prospectiva.eu/curso-prospectiva/programas_prospectiva/micmac)
- DNP: DDS – SE, DIES – STEL, SC, Ministerio de Educación Nacional, & Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013, Septiembre 16). Conpes 3768. Importancia estratégica del proyecto de inversión “crédito de transferencia de tecnología para producción y distribución de contenidos en educación básica y superior en Colombia”. Recuperado de:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3768.pdf>
- DNP-DDE, DIFP, OAJ, & Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2010, Julio 21). Conpes 3678. Política de transformación productiva: Un modelo de desarrollo sectorial

- para Colombia. Recuperado de:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Económicos/3678.pdf>
- Durance, P., & Godet, M. (2010). Scenario building: Uses and abuses. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(9), 1488–1492. doi: 10.1016/j.techfore.2010.06.007
- Education First. (2019). EF EPI 2018 – Colombia. Recuperado de  
<https://www.ef.com/wwen/epi/regions/latin-america/colombia/>
- Education First. (2019). EF EPI 2018 – Latin America. Recuperado de  
<https://www.ef.com/wwen/epi/regions/latin-america/>
- Evans, M., & Davies, J. (1999). Interpretación de la transferencia de políticas: Una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. *Gestión y política pública*, vol. VIII, núm 2, 201–239.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). (2019). *Políticas exitosas de desarrollo profesional docente en América Latina y el Caribe 2005-2016*. CAF. Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1437>
- Fandiño-Parra, Y. J. (2014). Bogotá Bilingüe: tensión entre política, currículo y realidad escolar. *Educación y Educadores*, 17(2), 215–236. doi: 10.5294/edu.2014.17.2.1
- Fandiño-Parra, Y. J., Bermúdez-Jiménez, J. R., & Lugo-Vásquez, V. E. (2012). Retos del Programa Nacional de Bilingüismo. Colombia Bilingüe. *Educación y Educadores*, 15(3), 363–381. doi: 10.5294/edu.2012.15.3.2
- Fischer, F. (2007). Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. En F. Fishcer, G. J. Miller, & M. S. Miller (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 223–236). CRC Press Taylor & Francis Group.
- Galindo, A., & Moreno, L. M. (2019). Educación bilingüe (español-inglés) en tres instituciones educativas públicas del Quindío, Colombia: estudio de caso. *Lenguaje*, 47(2S), 648–684. doi: 10.25100/lenguaje.v47i3.6906
- Galvis-Guerrero, H. A. G. (2014). Retos para Colombia en el marco del Plan Nacional de Bilingüismo: relato de experiencias in situ. *Voces y Silencios. Revista Latinoamericana De Educación*, 5(2), 206–218. doi: 10.18175/vys5.2.2014.06
- García-León, J., & García-León, D. (2012). Políticas lingüísticas en Colombia: tensiones entre políticas para lenguas mayoritarias y lenguas minoritarias. *Boletín De Filología*, 47(2), 47–70. doi: 10.4067/s0718-93032012000200002
- Glenn, J. C. (1999). *Futures Research Methodology, Version 1.0*. American Council for the United Nations University.
- Godet, M. (2010). La prospective. Recuperado el 11 de marzo de 2021, del sitio web <http://en.lapropective.fr/methods-of-prospective/software/59-micmac.html>

- Godet, M. (2007b). *Prospectiva estratégica: problemas y métodos (2<sup>da</sup> ed.)*. Material consultado el 24 de abril de 2020 en: <https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/Godet2007.pdf>
- Gómez-Pérez, M. I. (2017). *Planificación por escenarios: diseño del centro de idiomas de la Universidad del Valle, una estrategia de transformación cultural* [recurso electrónico]. Tesis de maestría. Maestría en Administración. Universidad del Valle, Santiago de Cali.
- González, A. (2015). ¿Nos han desplazado? ¿O hemos claudicado? El debilitado papel crítico de universidades públicas y los formadores de docentes en la implementación de la política educativa lingüística del inglés en Colombia. En K. A. da Silva, M. Mastrella-de-Andrade, & C. A. Pereira-Filho (Eds.), *A formação de professores de línguas: políticas, projetos e parcerias* (pp. 33–54). Pontes Editores.
- Goux-Baudiment, F. (2017, Junio 19). *Conférence Prospective et Développement Durable*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=d2QJxxfV5N0>
- Goux-Baudiment, F. (2004). The EEIG euroProspective: Implementing futures thinking on European scale. *Futures*, 36(1), 131–135. doi: 10.1016/s0016-3287(03)00142-3
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. SAGE Publications Inc.
- Gutiérrez Ossa, J. A., Restrepo Avendaño, R. D., & Zapata Hoyos, J. S. (2017). Formulación, implementación Y Evaluación de Políticas Públicas Desde Los Enfoques, fines Y Funciones del Estado. *CES Derecho*, 8(2), 333–351. <https://doi.org/10.21615/cesder.8.2.7>
- Hernández-Fernández, J., & Rojas, J. (2018). *English Public Policies in Latin America: Looking for Innovation and Systemic Improvement in Quality English Language Teaching*. British Council Mexico.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. SAGE Publications Inc.
- ICONTEC, & Ministerio de Educación Nacional. (2007, Diciembre 21). *Norma técnica colombiana NTC 5580. Programas de formación para el trabajo en el área de idiomas*. Requisitos. Recuperado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-157089\\_archivo\\_pdf\\_NTC\\_5580.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-157089_archivo_pdf_NTC_5580.pdf)
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (s.f.). *Resultados Saber 11*. Material recuperado de [https://www.icfesinteractivo.gov.co/resultadosSaber/resultadosSaber11/rep\\_resultados.htm](https://www.icfesinteractivo.gov.co/resultadosSaber/resultadosSaber11/rep_resultados.htm)
- Johnson, D. C. (2013). *Language policy*. Palgrave Macmillan.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2016). *El cuadro de mando integral: (The balanced scorecard)*. Gestión 2000.
- Kelly, J. (2003). Procesos y práctica: el ciclo de las políticas públicas. En: *Políticas públicas en América Latina*. Teoría y práctica. Ediciones IESA.

- Lahera, E. (2006). Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 35(Junio), 1–10.
- Liceo francés Paul Valery, Cali (n.d.). Historia. Material consultado en: <http://www.lfpv.lfcali.edu.co/mi-colegio/#historia>
- Lightbown, P. M., & Spada, N. (2020). Teaching and learning L2 in the classroom: It's about time. *Language Teaching*, 53(4), 422-432.
- Lockyer, S. (2008). Textual analysis. En L. M. Given (Ed.), *The SAGE encyclopedia of qualitative research methods* (Vol. 1&2, pp. 865-866). SAGE publications Inc.
- Lockyer, S. (2008). Evolution of qualitative research. En L. M. Given (Ed.), *The SAGE encyclopedia of qualitative research methods* (Vol. 1&2, pp. 706–710). SAGE Publications Inc.
- Manjarrés, N. B. (2005). Washback of the foreign language test of the state examinations in Colombia: A case study. *Journal of Second Language Acquisition and Teaching*, 12, 1-19.
- Martínez, M. (2012). Computacionales, prospectiva y análisis estructural con el método MIC-MAC. Recuperado de: <http://prof.usb.ve/miguelm/NuevosFundamentosCap.12DEF M9.pdf>
- Maxwell, J. A. (2013). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach* (3rd ed.). SAGE Publications Inc.
- Medina Vásquez, J. (2020). *Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe* (pp. 213-242). Programa Editorial Universidad del Valle & Editorial USACH.
- Medina Vásquez, J. (2019, April 2). La construcción de futuros en Colombia: un rol estratégico del Estado hacia el horizonte 2030-2050 requiere mejores capacidades prospectivas. En *Política pública compleja y prospectiva* (3/5). Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=mr5orrBfG3o>
- Medina Vásquez, J. (2018). Desafíos de la prospectiva como disciplina y como práctica en el contexto de los actuales desafíos de futuro para la región. En *70 años de la CEPAL: Planificación para el desarrollo con visión de futuro*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/eventos/70-anos-la-cepal-planificacion-desarrollo-vision-futuro>
- Medina Vásquez, J., & Ortegón, E. (2006). La prospectiva aplicada a la decisión pública. En *Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe* (Manuales No 51, pp. 61-116). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Medina, J., Castaño, P., & Becerra, S. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Libros de la Cepal.
- Medina, J. E., Portilla, N., Becerra, S., & Ortíz, A. F. (2017). *Estudio prospectivo competitivo multidimensional sobre el crecimiento de la industria automotriz colombiana al 2032*,



*para el desarrollo de la homologación y pruebas en nichos estratégicos.* Instituto de prospectiva, innovación y gestión del conocimiento.

Mejía-Mejía, S. (2016). ¿Vamos hacia una Colombia Bilingüe? Análisis de la brecha académica entre el sector público y privado en la educación del inglés. *Educación y Educadores*, 19(2), 223–237. doi: 10.5294/edu.2016.19.2.3

Miles, H., & Huberman, A. M. Saldaña. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3ra ed.). SAGE Publications Inc.

Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Educación Nacional, & Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA. (1999, Diciembre 23). Conpes 3063. Programa de donación masiva de computadores a colegios públicos “Computadores para Educar”. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3063.pdf>

Ministerio de Educación de Colombia (s.f.). Sistema de Aprendizaje tutorial- SAT. Recuperado de <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-82784.html>

Ministerio de Educación Nacional (2011). Construyendo el plan territorial de formación docente. Guía para su elaboración. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá: Editorial Magisterio. Recuperado de: [https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-190313\\_archivo\\_pdf\\_guia\\_ptfd.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-190313_archivo_pdf_guia_ptfd.pdf)

Ministerio de Educación Nacional (2013). Sistema colombiano de formación de educadores y lineamientos de política pública. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá: Editorial Magisterio. Recuperado de: [https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-345822\\_ANEXO\\_19.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-345822_ANEXO_19.pdf)

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1979, Septiembre 14). Decreto 2277. Recuperado de: [https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103879\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103879_archivo_pdf.pdf)

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2002, Agosto 13). Decreto 1850. Recuperado de: [https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103274\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103274_archivo_pdf.pdf)

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2002, Diciembre 10). Decreto 3020. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1507971>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2002, Junio 19). Decreto 1278. Recuperado de: [https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86102\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86102_archivo_pdf.pdf)

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2004). *Programa Nacional de Bilingüismo 2004-2019 - Inglés como Lengua Extranjera: Una estrategia para la Competitividad.*

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2006, Noviembre 2). Decreto 3870. Recuperado de: [https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-112277\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-112277_archivo_pdf.pdf)

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2017). *Plan nacional decenal de educación 2016-2026. El camino hacia la calidad y la equidad.* Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2021, Mayo). Plan nacional de vacunación contra el covid-19. Recuperado de:

<https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-19.aspx>

- Miranda, N., & Valencia-Giraldo, S. (2019). Unsettling the ‘Challenge’: ELT Policy Ideology and the New Breach Amongst State-funded Schools in Colombia. *Changing English*, 26(3), 282-294.
- Mojica, F. J. (2010). The future of the future: Strategic foresight in Latin America. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(9), 1559–1565. doi: 10.1016/j.techfore.2010.07.008
- Montoya Castañeda, K., Cataño Sánchez, J., & Higuera Peña, D. (2019). *Reflexiones y recomendaciones de la Universidad de Antioquia para la creación del Ministerio de CTel de Colombia*. Material recuperado de <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/12127>
- O'Donnell, G. (2008). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (2<sup>da</sup> ed., pp. 79–100). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Oestreicher, J.P. (1974). The early teaching of a modern language, education and culture. *Review of the Council for cultural cooperation of the council of Europe* 24, 9–16.
- Oksaar, E. (1971). Code Switching as an Interactional Strategy for Developing Bilingual Competence. *WORD*, 27(1-3), 377-385. doi:10.1080/00437956.1971.11435633
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas* (Manual 42). CEPAL.
- Patton, M. Q. (2011). *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. Guilford Press.
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative Evaluation & Research Methods*. SAGE Publications Inc.
- Paudel, N. R. (2009). A critical account of policy implementation theories: status and reconsideration. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, 25(2), 36-54.
- Peters, G. (2018). The problem of policy problems. En: *Policy problems and policy desing* (pp. 35-60). Edward Elgar Publishing Limited.
- Popper, R. (2008). How are foresight methods selected? *Foresight*, 10(6), 62-89. doi:10.1108/14636680810918586
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two*

- sympathetic observers who seek to build morals on a foundation* (Vol. 708). University of California Press.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. In F. Fischer, G. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 89-107). CRC/Taylor & Francis.
- Renandya, W. A., & Widodo, H. P. (Eds.). (2016). *English Language Teaching Today: Linking theory and practice* (Vol. 5). Springer Switzerland. doi:10.1007/978-3-319-38834-2
- Ringland, G. (2010). The role of scenarios in strategic foresight. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(9), 1493–1498. doi: 10.1016/j.techfore.2010.06.010
- Roessingh, H. (2004). Effective high school ESL programs: A synthesis and meta-analysis. *Canadian Modern Language Review*, 60(5), 611-636.
- Roldán Virgen, B. C. (2018). *Análisis del referencial de política pública de bilingüismo en Santiago de Cali 2000 – 2015* (thesis). Universidad del Valle. Maestría en Políticas Públicas, Santiago de Cali. Material recuperado de: <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/11340>
- Röth, A. N. (2018). El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. *Revista de Administración Pública del GLAP*. 2(2): 68-82.
- Röth, A. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (1st ed.). Ediciones Aurora.
- Rubio Campos, J. (2013). Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. *Revista Buen Gobierno*, (15), 145-156. Material recuperado de [http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/BG15\\_8.pdf](http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/BG15_8.pdf)
- Ruiz, R. (1984). Orientations in language planning. *NABE Journal* 8(2): 15–34.
- Saldaña, J. (2009). *The coding manual for qualitative researchers* (1<sup>st</sup> ed). SAGE.
- Sallenave, J. P. (2004). *Gerencia y planeación estratégica*. Editorial Norma.
- Sánchez Jabba, M. (2013). Bilingüismo en Colombia. En *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana* (Vol. 191, pp. 1–36). Cartagena de Indias: Banco de la República.
- Schwandt, T. A. (2007). *The SAGE dictionary of qualitative inquiry* (3rd ed.). SAGE Publications Inc.
- Schwartz, P. (1995). La planificación estratégica por escenarios (J. E. Medina-Vásquez, Trad.). *Cuadernos de administración*, 21, 202-225
- Senado de la República de Colombia. (2017, Marzo 8). Ley 1381 de 2010 o Ley de derechos lingüísticos de Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38741>.

- Sinclair, S., & Rockwell, G. (2021). Voyant Tools. Recuperado de <https://voyant-tools.org/>
- Sindicato único de trabajadores de la educación del Valle (SUTEV). (2021, Febrero 16). Centro de Estudios e Investigaciones Docentes -CEID. Material recuperado de <http://sutevalle.org/presidencia/>
- Singleton, D. (2013). Bilingualism and Age. En C. A. Chapelle (Ed.), *The Encyclopedia of Applied Linguistics* (pp. 443-447). Blackwell Publishing.
- Skutnabb-Kangas, T. (2001). The globalisation of (educational) language rights. *International Review of Education*, 47(3), 201-219.
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios políticos* (33). Medellín. Julio-Diciembre: 41-65
- Sutcher, L., Darling-Hammond, L., & Carver-Thomas, D. (2016). A coming crisis in teaching? Teacher supply, demand, and shortages in the US. *Learning Policy Institute*. Recuperado de: <https://learningpolicyinstitute.org/product/coming-crisis-teaching>
- The British Council. (2015). English in Mexico: An examination of policy, perceptions and influencing factors. *Mexico: British Council, Education Intelligence*.
- Thiery, C. (1978). *True Bilingualism and Second-language Learning*. *Language Interpretation and Communication*, 145-153. doi:10.1007/978-1-4615-9077-4\_14
- Thoenig, J.C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y política pública* (1): 19-37. Recuperado de: [www.gestionypoliticapublica.cide.edu/.../TJ\\_Vol.6\\_NoI\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/.../TJ_Vol.6_NoI_1sem.pdf)
- Tocalli-Beller, A. (2007). ELT and Bilingual Education in Argentina. En J. Cummins & C. Davison (Eds.), *International Handbook of English Language Teaching* (Vol. 11, Springer International Handbooks of Education, pp. 107-121). Springer.
- Tollefson, J.W. (2006). Critical theory in language policy. En T. Ricento (ed.) *An Introduction to Language Policy: Theory and Method*, pp. 42-59. Blackwell Publishing.
- Torres-Martínez, S. (2009). Las vicisitudes de la enseñanza de lenguas en Colombia. *Diálogos latinoamericanos*, (15).
- Tovar, L. (1997). Planeación lingüística y contexto social. *Lenguaje*, (25), 4-20.
- Tsui, A. B., & Tollefson, J. W. (2004). The centrality of medium-of-instruction policy in sociopolitical processes. *Medium of instruction policies: Which agenda? Whose agenda*, 1-18.
- University of Umeå, Sweden. ICT Services and System Development and Division of Epidemiology and Global Health. (2013). OpenCode 4.03. Recuperado de <http://www.phmed.umu.se/english/units/epidemiology/research/open-code/>
- Urrea, N. (2018). *¿Cómo finaliza Colombia bilingüe?* (Tesis de maestría. Universidad Militar Nueva Granada). Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/18110>

- Usma Wilches, J.A. (2009). Education and Language Policy in Colombia: Exploring Processes of Inclusion, Exclusion, and Stratification in Times of Global Reform. *Profile: Issues in Teachers' Professional Development*, 11 (1) (2009): 2-17
- van der Heijden, K., y Schwartz, P. (1997). Cultura de empresa y planificación por escenarios: Una relación de coevolución. En J. E. Medina & E. Ortegón (Comps.) *Prospectiva: Construcción social del futuro* (pp. 217-229). Facultad de Ciencias de la Administración.
- van der Heijden, K. (1995). *Scenarios: the art of strategic conversation*. West Sussex (England): John Wiley & Sons.
- Varela, E. (2005). *La mercantilización de lo público*. Programa Editorial Universidad del Valle.
- Velásquez, R. (2010). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187. Documento digital disponible:  
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>
- Wiesner, E., Garnier, L., & Medina Vásquez, J. (2000). *Funciones básicas de la planificación*. ILPES.
- Wong, L. T., & Dubey-Jhaveri, A. (2015). *English Language Education in a Global World: Practices, Issues and Challenges*. Hauppauge, N.Y: Nova Science.
- Wulf, T., Meissner, P., Brands, C., & Stubner, S. (2013). Scenario-based Strategic Planning: A new approach to coping with uncertainty (B. Schwenke & T. Wulf, Eds.). En *Schwenker, B. (2013). Scenario-based Strategic Planning: Developing strategies in an uncertain world*. Springer Gabler.
- Zeller, N. (2007). *Políticas públicas: marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas* (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). INAP. Material recuperado de:  
[http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117033554/pdf\\_319.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117033554/pdf_319.pdf)
- Žižek, S., & Big Think. (2012, Agosto 28). *Don't Act. Just Think*. YouTube.  
<https://www.youtube.com/watch?v=IgR6uaVqWsQ>.

## Webgrafía

- Alcaldía de Santiago de Cali. (2011, April 11). Las decisiones tomadas no son suficientes porque la indisciplina social está en muchos sitios. Recuperado de  
<https://www.cali.gov.co/gobierno/publicaciones/159975/las-decisiones-tomadas-no-son-suficientes-porque-la-indisciplina-social-esta-en-muchos-sitios-ospina/>
- Bancolombia. (2021, Marzo 10). Proyecciones económicas Colombia 2021 – 2025. Recuperado de <https://www.grupobancolombia.com/wps/portal/empresas/capital-inteligente/actualidad-economica-sectorial/proyecciones-economicas-colombia-2021-2025#:~:text=>

Bogotá Bilingüe:

[http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol\\_759920422b40f034e0430a010151f034](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol_759920422b40f034e0430a010151f034)

Cali bilingüismo:

<https://www.asocopri.edu.co/POLITICA%20PUBLICA%20DE%20BILINGUISMO.pdf>

Corficolombiana. (2020, Diciembre 3). Perspectivas Económicas 2021: Con la economía no se juega. Recuperado de [https://investigaciones.corficolombiana.com/macroeconomia-y-mercados/informe-anual/perspectivas-economicas-2021-con-la-economia-no-se-juega/informe\\_552444](https://investigaciones.corficolombiana.com/macroeconomia-y-mercados/informe-anual/perspectivas-economicas-2021-con-la-economia-no-se-juega/informe_552444)

El País. (2021, Marzo 29). Tras masacres en Cartago y Jamundí, gobernadora del Valle pide aumento de pie de fuerza. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/judicial/tras-masacres-en-cartago-y-jamundi-gobernadora-del-valle-pide-aumento-de-pie-de-fuerza.html>

Gobernación del Valle del Cauca. (2018, Mayo 16). Mapas y territorios. Recuperado de: <https://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones/60137/mapas-y-territorios/>

Gobernación del Valle del Cauca. (2018, May 21). Actividades económicas del Valle del Cauca. Recuperado de: <https://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones/60165/actividades-economicas-del-valle-del-cauca/>

Gobernación del Valle del Cauca, & Instituto de Prospectiva, Innovación y Conocimiento Universidad del Valle. (2015). Valle del Cauca Visión 2032: Actualización del Plan maestro de desarrollo regional del 2015 con proyección al 2032. Material recuperado de <http://crcvalle.org.co/wp-content/uploads/Documentos/Plan-maestro-de-desarrollo-regional-vision-2032.pdf>

Medellín bilingüismo:

[https://normograma.info/medellin/normograma/docs/pdf/a\\_conmed\\_0089\\_2013.pdf](https://normograma.info/medellin/normograma/docs/pdf/a_conmed_0089_2013.pdf)

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2009, Mayo). Desarrollando sectores de clase mundial en Colombia. Recuperado de <https://www.colombiaproductiva.com/CMSPages/GetFile.aspx?guid=7a3c6272-5cc1-4103-9fc0-c44ec06fec0d>

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2021, Abril 10). Vacunación covid-19. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-19.aspx#:~:text=>

Plan Nacional de Inglés (MEN, 2014):

<https://www.ucn.edu.co/institucion/sala-prensa/noticias/Documents/2014/Documento%20PROGRAMA%20NACIONAL%20DE%20INGL%C3%89S%202015-2025.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018:

<https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>

Semana. (2020, Agosto 28). Extreman seguridad en dos municipios del Valle por presencia de disidencias. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-pradera-y-florida-valle-extreman-medidas-de-seguridad-por-disidencias/684403/>

## **Anexos**

Anexo 1. Matriz de doble entrada participantes

Anexo 2. Resultados prueba Saber 11 en inglés 2014-2 a 2020-4



**Anexo 1. Matrices de doble entrada participantes Análisis estructural mic mac**

**Matriz de doble entrada investigadora**

	1 : Pluriemple	2 : Proyección	3 : Expo extra	4 : Dripfeed	5 : DI bajo ni	6 : Coadmin pr	7 : Desarticul	8 : Desart pp	9 : Disc PDPD	10 : DI-carga	11 : Escasez DI	12 : Focalizaci	13 : Grupos	14 : Late Start	15 : Early Star	16 : PO-Public	17 : Recursos	18 : Clase mund	19 : Public	20 : TIC + Ingl	21 : TEng-	22 : RA-Private	23 : RA-Public	24 : Regulación	25 : Policy cyc	26 : PP-Bil-tra	27 : Orden públ	28 : Vacunación	29 : Soc civ	30 : Alcance
1 : Pluriemple	0	3	2	1	3	3	1	3	3	2	3	3	2	2	2	2	2	2	3	1	1	3	2	3	0	1	3	0	2	2
2 : Proyección	1	0	0	0	0	4	0	0	1	0	4	1	0	0	0	0	2	2	0	0	0	2	2	0	0	0	1	2	0	0
3 : Expo extra	1	1	0	2	0	0	2	0	0	1	1	2	4	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
4 : Dripfeed	1	0	1	0	0	0	2	0	0	2	2	2	3	0	3	0	4	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 : DI bajo ni	3	0	0	1	0	0	2	2	3	3	3	0	0	0	1	0	0	4	0	2	3	0	0	0	0	2	3	0	0	0
6 : Coadmin pr	4	2	2	0	1	0	1	0	2	0	3	3	4	0	4	0	0	2	0	2	2	3	1	3	2	1	0	0	2	2
7 : Desarticul	0	0	3	3	3	0	0	2	2	1	2	2	0	0	4	0	0	0	1	1	3	0	0	0	1	0	0	0	1	0
8 : Desart pp	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	0	0	3	0	0	0	2
9 : Disc PDPD	3	1	1	0	3	1	1	1	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2	2	0	1	0	0	0	2	0	0	2
10 : DI-carga	0	0	1	2	2	0	2	2	1	0	4	2	2	2	3	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11 : Escasez DI	3	1	4	3	2	4	2	2	0	2	0	3	3	3	3	0	0	3	3	4	3	3	3	4	0	1	2	0	0	2
12 : Focalizaci	0	1	2	2	2	0	0	2	1	2	2	0	2	0	1	0	3	0	1	2	0	0	2	0	0	0	1	0	0	2
13 : Grup num	4	0	1	3	0	0	1	0	0	3	3	3	0	2	3	0	3	0	0	2	2	0	0	0	0	0	4	0	0	0
14 : Late Start	3	0	2	3	0	0	1	0	0	3	3	3	2	0	3	0	4	0	0	1	1	0	0	0	4	0	2	0	0	0
15 : Early Star	3	0	1	3	3	0	3	0	0	3	3	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
16 : PO-Public	1	1	2	3	3	2	4	2	2	1	2	2	2	0	0	0	2	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	2
17 : Recursos	0	2	2	2	0	4	1	0	0	0	4	3	1	0	1	2	0	0	0	3	3	0	4	0	0	0	2	0	2	4
18 : Clase mun	1	3	0	0	1	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	2	0	0	0	3	3	0	4	0	0	0	2	0	2	4
19 : Public	2	1	1	2	3	4	1	1	0	0	3	4	3	0	4	0	3	4	0	1	4	2	2	2	0	4	2	4	1	3
20 : TIC + Ingl	0	3	2	2	0	4	2	0	0	2	4	2	2	0	0	0	3	4	1	0	1	0	0	0	0	0	4	0	1	2

21 : TEng-CALP	1	0	1	0	4	0	0	0	0	0	3	0	0	0	2	0	3	0	1	0	2	2	0	0	1	0	0	0	0	
22 : RA-Private	3	2	2	1	2	3	1	1	1	1	2	0	1	1	0	2	1	1	1	2	2	0	4	3	3	2	3	0	1	2
23 : RA-Public	1	0	2	0	4	0	2	2	4	0	1	3	0	0	0	2	1	0	0	1	0	4	0	1	0	1	0	0	1	0
24 : Regulación	3	1	1	0	1	2	0	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	1	1	0	1	2	4	0	1	1	0	0	0	1
25 : Policy cyc	0	3	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	2	4	0	2	2	0	1	2
26 : PP-Bil-tra	0	3	1	0	0	2	0	2	4	0	2	0	0	0	0	0	0	3	2	4	2	3	3	2	2	0	4	0	0	2
27 : Orden públ	2	3	1	0	3	2	0	0	1	3	3	4	1	0	2	0	1	4	4	0	0	0	0	0	4	1	0	3	2	0
28 : Vacunación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
29 : Soc civ	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	3	0	0	3	4	0	1
30 : Alcance	3	3	2	0	0	1	2	2	3	0	3	1	0	0	0	1	3	0	0	2	0	0	1	0	4	2	3	4	1	0

**Anexo 1**

**Matriz de doble entrada tomadora de decisiones**

	1 : Pluriemple	2 : Proyección	3 : Expo extra	4 : Dripfeed	5 : DI bajo ni	6 : Coadmin pr	7 : Desarticul	8 : Desart pp	9 : Disc PDPD	10 : DI-carga	11 : Escasez DI	12 : Focalizaci	13 : Grupos num	14 : Late Start	15 : Early Star	16 : PO-Public	17 : Recursos	18 : Clase mund	19 : Public	20 : TIC + Ingl	21 : TEng-CALP	22 : RA-Private	23 : RA-Public	24 : Regulación	25 : Policy cyc	26 : PP-Bil-tra	27 : Orden públ	28 : Vacunación	29 : Soc civ	30 : Alcance
1 : Pluriemple	0	4	1	0	3	0	1	0	1	0	3	0	1	2	4	0	0	2	0	1	1	2	0	3	0	0	1	0	0	2
2 : Proyección	1	0	0	0	0	4	0	0	1	0	4	1	0	0	0	0	2	2	0	0	0	2	2	0	0	0	1	2	0	0
3 : Expo extra	1	1	0	2	0	0	2	0	0	1	1	2	4	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
4 : Dripfeed	1	0	1	0	0	0	2	0	0	2	2	2	3	0	3	0	4	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 : DI bajo ni	3	0	0	1	0	0	2	2	3	3	3	0	0	0	1	0	0	4	0	2	3	0	0	0	0	2	3	0	0	0
6 : Coadmin pr	4	2	2	0	1	0	1	0	2	0	3	3	4	0	4	0	0	2	0	2	2	3	1	3	2	1	0	0	2	2
7 : Desarticul	0	0	3	3	3	0	0	2	2	1	2	2	0	0	4	0	0	0	1	1	3	0	0	0	1	0	0	0	1	0
8 : Desart pp	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	0	0	3	0	0	0	2
9 : Disc PDPD	3	1	1	0	3	1	1	1	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2	2	0	1	0	0	0	2	0	0	2
10 : DI-carga	0	0	1	2	2	0	2	2	1	0	4	2	2	2	3	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11 : Escasez DI	3	1	4	3	2	4	2	2	0	2	0	3	3	3	3	0	0	3	3	4	3	3	3	4	0	1	2	0	0	2
12 : Focalizaci	0	1	2	2	2	0	0	2	1	2	2	0	2	0	1	0	3	0	1	2	0	0	2	0	0	0	1	0	0	2
13 : Grupos num	4	0	1	3	0	0	1	0	0	3	3	3	0	2	3	0	3	0	0	2	2	0	0	0	0	0	4	0	0	0
14 : Late Start	3	0	2	3	0	0	1	0	0	3	3	3	2	0	3	0	4	0	0	1	1	0	0	0	4	0	2	0	0	0
15 : Early Star	3	0	1	3	3	0	3	0	0	3	3	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
16 : PO-Public	1	1	2	3	3	2	4	2	2	1	2	2	2	0	0	0	2	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	2
17 : Recursos	0	2	2	2	0	4	1	0	0	0	4	3	1	0	1	2	0	0	0	3	3	0	4	0	0	0	2	0	2	4
18 : Clase mund	1	3	0	0	1	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	2	0	0	0	3	3	0	4	0	0	0	2	0	2	4

19 : Public	2	1	1	2	3	4	1	1	0	0	3	4	3	0	4	0	3	4	0	1	4	2	2	2	0	4	2	4	1	3
20 : TIC + Ingl	0	3	2	2	0	4	2	0	0	2	4	2	2	0	0	0	3	4	1	0	1	0	0	0	0	0	4	0	1	2
21 : TEEng-CALP	1	0	1	0	4	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	2	0	3	0	1	0	2	2	0	0	1	0	0	0	0
22 : RA-Private	3	2	1	0	1	3	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	1	4	4	1	1	0	4	3	2	1	2	0	0	1
23 : RA-Public	1	0	2	0	4	0	2	2	4	0	1	3	0	0	0	2	1	0	0	1	0	4	0	1	0	1	0	0	1	0
24 : Regulación	3	1	1	0	1	2	0	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	1	1	0	1	2	4	0	1	1	0	0	0	1
25 : Policy cyc	0	3	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	2	4	0	2	2	0	1	2
26 : PP-Bil-tra	0	3	1	0	0	2	0	2	4	0	2	0	0	0	0	0	0	3	2	4	2	3	3	2	2	0	4	0	0	2
27 : Orden públ	2	3	1	0	3	2	0	0	1	3	3	4	1	0	2	0	1	4	4	0	0	0	0	0	4	1	0	3	2	0
28 : Vacunación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
29 : Soc civ	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	3	0	0	3	4	0	1
30 : Alcance	3	3	2	0	0	1	2	2	3	0	3	1	0	0	0	1	3	0	0	2	0	0	1	0	4	2	3	4	1	0

**Anexo 1**

**Matriz de doble entrada formador de licenciados**

	1 : Pluriemple	2 : Proyección	3 : Expo extra	4 : Dripfeed	5 : DI bajo ni	6 : Coadmin pr	7 : Desarticul	8 : Desart pp	9 : Disc PDPD	10 : DI-carga	11 : Escasez DI	12 : Focalizaci	13 : Grupos num	14 : Late Start	15 : Early Star	16 : PO-Public	17 : Recursos	18 : Clase mund	19 : Public	20 : TIC + Ingl	21 : TEng-CALP	22 : RA-Private	23 : RA-Public	24 : Regulación	25 : Policy cyc	26 : PP-Bil-tra	27 : Orden públ	28 : Vacunación	29 : Soc civ	30 : Alcance
1 : Pluriemple	0	4	1	0	3	0	1	0	1	0	3	0	1	2	4	0	0	2	0	1	1	2	0	3	0	0	1	0	0	2
2 : Proyección	1	0	0	0	0	4	0	0	1	0	4	1	0	0	0	0	2	2	0	0	0	2	2	0	0	0	1	2	0	0
3 : Expo extra	1	1	0	2	0	0	2	0	0	1	1	2	4	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
4 : Dripfeed	1	0	1	0	0	0	2	0	0	2	2	2	3	0	3	0	4	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 : DI bajo ni	3	1	1	1	0	0	2	2	3	3	3	0	0	0	1	0	0	4	0	2	3	0	0	0	0	2	3	0	0	0
6 : Coadmin pr	4	2	2	0	1	0	1	0	2	0	3	3	4	0	4	0	0	2	0	2	2	3	2	3	2	1	0	0	2	2
7 : Desarticul	0	0	3	3	3	0	0	2	2	1	2	2	0	0	4	0	0	0	2	2	3	0	0	0	1	0	0	0	1	0
8 : Desart pp	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3	1	1	1	1	0	0	0	2	1	0	0	2	0	0	3	0	0	0	2
9 : Disc PDPD	3	1	1	0	3	1	1	1	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	2	2	2	0	1	0	0	0	2	0	0	2
10 : DI-carga	0	0	1	2	2	0	2	2	1	0	4	2	2	2	3	0	2	2	2	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11 : Escasez DI	3	1	4	3	2	4	2	2	0	2	0	3	3	3	3	0	0	3	3	4	3	3	3	4	0	1	2	0	0	2
12 : Focalizaci	0	1	2	2	2	0	0	2	1	2	2	0	2	0	2	0	3	0	1	2	0	0	2	0	0	0	1	0	0	2
13 : Grupos num	4	0	1	3	0	0	1	0	0	3	3	3	0	2	3	0	3	0	0	2	2	0	0	0	0	0	4	0	0	0
14 : Late Start	3	0	2	3	0	1	2	0	0	3	3	3	2	0	3	0	4	0	0	1	1	0	0	0	4	0	2	0	0	0
15 : Early Star	3	0	1	3	3	0	3	0	0	3	3	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
16 : PO-Public	1	1	2	3	3	2	4	2	2	1	2	2	2	0	0	0	2	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	2
17 : Recursos	0	2	2	2	0	4	1	0	0	0	4	3	1	0	1	2	0	0	0	3	3	0	3	0	0	0	2	0	2	4
18 : Clase mund	1	3	0	0	1	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	2	0	0	0	3	3	0	3	0	0	0	2	0	2	4
19 : Public	2	1	1	2	3	4	1	1	0	0	3	4	3	0	4	0	3	4	0	1	4	2	2	2	0	4	2	4	1	3

20 : TIC + Ingl	0	3	2	2	0	4	2	0	0	2	4	2	2	0	0	0	3	4	1	0	1	0	0	0	0	4	0	1	2	
21 : TEng-CALP	1	0	1	0	4	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	2	0	3	0	1	0	2	2	0	0	1	0	0	0	
22 : RA-Private	3	2	1	0	1	3	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	1	4	4	1	1	0	3	3	2	1	2	0	0	1
23 : RA-Public	1	0	2	0	4	0	2	2	4	0	1	3	0	0	0	2	1	0	0	1	0	4	0	1	0	1	0	0	1	0
24 : Regulación	3	1	1	0	1	2	0	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	1	1	0	1	2	3	0	1	1	0	0	0	1
25 : Policy cyc	0	3	0	0	0	3	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	2	4	0	2	2	0	1	2
26 : PP-Bil-tra	0	3	1	0	0	2	0	2	4	0	2	0	0	0	0	0	0	3	2	4	2	3	3	2	2	0	4	0	0	2
27 : Orden públ	2	3	1	0	3	2	0	0	1	3	3	4	1	0	2	0	1	4	4	0	0	0	0	0	4	1	0	3	2	0
28 : Vacunación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
29 : Soc civ	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	3	0	0	3	4	0	1
30 : Alcance	3	3	2	0	0	1	2	2	3	0	3	1	0	0	0	1	3	0	0	2	0	0	1	0	4	2	3	4	1	0

**Anexo 1**

**Matriz de doble entrada docente de inglés IEO**

	1 : Pluriemple	2 : Proyección	3 : Expo extra	4 : Dripfeed	5 : DI bajo ni	6 : Coadmin pr	7 : Desarticul	8 : Desart pp	9 : Disc PDPD	10 : DI-carga	11 : Escasez DI	12 : Focalizaci	13 : Grupos num	14 : Late Start	15 : Early Star	16 : PO-Public	17 : Recursos	18 : Clase mund	19 : Public	20 : TIC + Ingl	21 : TEng-CALP	22 : RA-Private	23 : RA-Public	24 : Regulación	25 : Policy cyc	26 : PP-Bil-tra	27 : Orden públ	28 : Vacunación	29 : Soc civ	30 : Alcance
1 : Pluriemple	0	4	1	0	3	0	1	0	1	0	3	0	1	2	4	0	0	2	0	1	1	3	0	3	0	0	1	0	0	2
2 : Proyección	1	0	0	0	0	4	0	0	1	0	4	1	0	0	0	0	2	2	0	0	0	3	2	0	0	0	1	2	0	0
3 : Expo extra	1	2	0	2	0	0	2	0	0	1	1	2	4	0	0	0	1	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
4 : Dripfeed	1	1	1	0	0	0	2	0	0	2	2	2	3	0	3	0	4	0	0	2	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0
5 : DI bajo ni	3	1	0	1	0	0	2	2	3	3	3	0	0	0	1	0	0	4	0	2	3	1	0	0	0	2	3	0	0	0
6 : Coadmin pr	4	3	2	0	1	0	1	0	2	0	3	3	4	0	4	0	0	2	0	2	2	3	1	3	2	1	0	0	2	2
7 : Desarticul	0	1	3	3	3	0	0	2	2	1	2	2	0	0	4	0	0	0	1	1	3	1	0	0	1	0	0	0	1	0
8 : Desart pp	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	2	0	0	3	0	0	0	2
9 : Disc PDPD	3	2	1	0	3	1	1	1	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2	2	1	1	0	0	0	2	0	0	2
10 : DI-carga	0	1	1	2	2	0	2	2	1	0	4	2	2	2	3	0	0	0	0	2	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0
11 : Escasez DI	3	2	4	3	2	4	2	2	0	2	0	3	3	3	3	0	0	3	3	4	3	3	3	4	0	1	2	0	0	2
12 : Focalizaci	0	2	2	2	2	0	0	2	1	2	2	0	2	0	1	0	3	0	1	2	0	1	2	0	0	0	1	0	0	2
13 : Grupos num	4	1	1	3	0	0	1	0	0	3	3	3	0	2	3	0	3	0	0	2	2	1	0	0	0	0	4	0	0	0
14 : Late Start	3	1	2	3	0	0	1	0	0	3	3	3	2	0	3	0	4	0	0	1	1	1	0	0	4	0	2	0	0	0
15 : Early Star	3	1	1	3	3	0	3	0	0	3	3	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
16 : PO-Public	1	2	2	3	3	2	4	2	2	1	2	2	2	0	0	0	2	0	1	1	0	2	1	0	0	1	0	0	0	2
17 : Recursos	0	3	2	2	0	4	1	0	0	0	4	3	1	0	1	2	0	0	0	3	3	1	4	0	0	0	2	0	2	4
18 : Clase mund	1	3	0	0	1	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	2	0	0	0	3	3	1	4	0	0	0	2	0	2	4
19 : Public	2	2	1	2	3	4	1	1	0	0	3	4	3	0	4	0	3	4	0	1	4	3	2	2	0	4	2	4	1	3

20 : TIC + Ingl	0	3	2	2	0	4	2	0	0	2	4	2	2	0	0	0	3	4	1	0	1	1	0	0	0	0	4	0	1	2
21 : TEng-CALP	1	1	1	0	4	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	2	0	3	0	1	0	3	2	0	0	1	0	0	0	0
22 : RA-Private	3	3	1	0	1	3	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	1	4	4	1	1	0	4	3	2	1	2	0	0	1
23 : RA-Public	1	1	2	0	4	0	2	2	4	0	1	3	0	0	0	2	1	0	0	1	0	4	0	1	0	1	0	0	1	0
24 : Regulación	3	2	1	0	1	2	0	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	1	1	0	1	3	4	0	1	1	0	0	0	1
25 : Policy cyc	0	3	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3	2	4	0	2	2	0	1	2
26 : PP-Bil-tra	0	3	1	0	0	2	0	2	4	0	2	0	0	0	0	0	0	3	2	4	2	3	3	2	2	0	4	0	0	2
27 : Orden públ	2	3	1	0	3	2	0	0	1	3	3	4	1	0	2	0	1	4	4	0	0	0	0	0	4	1	0	3	2	0
28 : Vacunación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
29 : Soc civ	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	3	0	0	3	4	0	1
30 : Alcance	3	3	2	0	0	1	2	2	3	0	3	1	0	0	0	1	3	0	0	2	0	0	1	0	4	2	3	4	1	0



**Anexo 2. Resultados prueba Saber 11 en inglés 2014-2 a 2020-4**

A continuación, se presentan los resultados de la prueba de inglés del examen Saber 11 para las IEO (es decir, las pruebas presentadas en el segundo semestre del año).

		Inglés						
Año		2014-2	2015-2	2016-2	2017-2	2018-2	2019-4	2020-4
Colombia		51	51	53	51	52	50	48
Valle del Cauca		48	48	50	48	49	47	45
1	Alcalá	47	44	46	43	43	41	43
2	Andalucía	48	50	51	49	50	49	44
3	Ansermanuevo	46	47	49	46	46	44	43
4	Argelia	46	47	46	44	46	43	41
5	Bolívar	45	47	51	46	48	45	44
6	Bugalagrande	47	46	49	47	46	43	44
7	Caicedonia	48	48	51	48	50	45	44
8	Calima	50	51	54	49	50	45	45
9	Candelaria	48	48	51	49	50	48	45
10	Dagua	46	47	48	46	47	45	43
11	El Águila	48	48	49	45	46	42	41
12	El Cairo	46	48	48	44	44	40	44
13	El Cerrito	48	48	50	48	49	47	46
14	El Dovio	48	48	54	47	51	45	45
15	Florida	48	48	50	49	51	48	45
16	Ginebra	50	50	54	49	53	50	48
17	Guacarí	46	46	50	46	47	44	43

18	La Cumbre	48	48	52	47	50	47	46
19	La Unión	49	50	52	48	50	50	47
20	La Victoria	47	47	48	46	48	44	43
21	Obando	46	45	47	44	44	43	42
22	Pradera	47	47	49	46	48	46	45
23	Restrepo	47	48	50	47	47	47	44
24	Riofrío	46	46	47	44	45	42	42
25	Roldanillo	51	50	53	52	53	51	48
26	San Pedro	48	47	49	49	47	47	44
27	Sevilla	49	51	53	50	52	50	47
28	Toro	47	48	49	45	47	43	43
29	Trujillo	47	48	47	47	47	44	43
30	Ulloa	50	48	52	46	48	46	44
31	Versalles	47	45	50	45	48	43	44
32	Vijes	46	47	46	44	46	45	44
33	Yotoco	48	49	51	50	48	46	45
34	Zarzal	47	47	50	47	48	46	44

Los puntajes de inglés más bajos que se repiten entre 2014 y 2020 son:

Municipio	Número de veces en el <i>bottom 5</i>
Riofrío	7
Obando	7
Argelia	6
Alcalá	6
Vijes	5
El Cairo	4
El Águila	4
Guacarí	3
Bugalagrande	3

Versalles	3
Toro	3

Los puntajes más bajos en inglés en la prueba Saber 11 por año y municipio son:

2014-2		2015-2		2016-2		2017-2	
Colombia	51	Colombia	51	Colombia	53	Colombia	51
Valle del Cauca	48	Valle del Cauca	48	Valle del Cauca	50	Valle del Cauca	48
Ansermanuevo	46	Bugalagrande	46	Obando	47	El Águila	45
Argelia	46	Guacarí	46	Riofrío	47	Toro	45
Dagua	46	Riofrío	46	Trujillo	47	Versalles	45
El Cairo	46	Obando	45	Alcalá	46	Argelia	44
Guacarí	46	Versalles	45	Argelia	46	El Cairo	44
Riofrío	46	Alcalá	44	Vijes	46	Obando	44
Vijes	46					Riofrío	44
Obando	46					Vijes	44
Bolívar	45					Alcalá	43

2018-2		2019-4		2020-4	
Colombia	52	Colombia	50	Colombia	48
Valle del Cauca	49	Valle del Cauca	47	Valle del Cauca	45
Argelia	46	Argelia	43	Alcalá	43
Bugalagrande	46	Bugalagrande	43	Ansermanuevo	43
El Águila	46	Obando	43	Dagua	43
Vijes	46	Toro	43	Guacarí	43
Riofrío	45	Versalles	43	La Victoria	43
El Cairo	44	El Águila	42	Toro	43
Obando	44	Riofrío	42	Trujillo	43
Alcalá	43	Alcalá	41	Obando	42
		El Cairo	40	Riofrío	42
				Argelia	41
				El Águila	41

Al agrupar a los municipios por zona geográfica, emergen las siguientes posibles combinaciones:

- Argelia—Obando—Alcalá—Ansermanuevo
- El Águila—El Cairo
- Obando—Toro—Versalles
- Obando + municipio certificado (e.g., Cartago)
- Riofrío + municipio certificado (e.g., Tuluá)
- Vijes + municipio certificado (e.g., Yumbo)

### Resultados prueba Saber 11 en lectura crítica 2014-2 a 2020-4

A continuación, se presentan los resultados de la prueba de lectura crítica del examen Saber 11 para las IEO (es decir, las pruebas presentadas en el segundo semestre del año). De acuerdo con la literatura (e.g., Lightbown & Spada, 2020; Cook, 2003; Chamorro et al., 2016), la competencia comunicativa en la lengua materna tiene relación directa sobre la competencia en la lengua extranjera o segunda. Desde esa perspectiva, se utilizan los puntajes históricos en lectura crítica como un factor de efecto potencialmente directo para determinar otras posibles parejas o grupos de municipios.

		Lectura crítica						
Año		2014-2	2015-2	2016-2	2017-2	2018-2	2019-2	2020-2
Colombia		51	51	54	54	54	53	53
Valle del Cauca		49	49	52	53	52	52	51
1	Alcalá	51	45	48	51	49	49	49
2	Andalucía	51	49	53	53	52	54	52
3	Ansermanuevo	47	49	52	52	52	53	51
4	Argelia	47	48	51	50	52	51	48
5	Bolívar	48	48	53	52	52	51	52
6	Bugalagrande	49	48	52	53	51	50	50

7	Caicedonia	49	50	53	54	53	51	52
8	Calima	53	53	54	55	54	53	54
9	Candelaria	49	48	52	53	52	52	51
10	Dagua	48	49	52	52	50	52	50
11	El Águila	50	49	52	51	52	50	51
12	El Cairo	50	52	51	52	51	49	51
13	El Cerrito	49	50	52	52	52	51	51
14	El Dovio	51	52	58	54	56	53	52
15	Florida	49	50	52	54	54	53	51
16	Ginebra	52	53	57	55	56	56	56
17	Guacarí	46	47	51	52	51	49	51
18	La Cumbre	51	49	53	54	52	53	53
19	La Unión	51	50	54	54	54	54	54
20	La Victoria	47	47	49	53	51	50	49
21	Obando	47	47	52	50	49	50	48
22	Pradera	49	49	51	52	51	52	51
23	Restrepo	50	50	53	53	52	52	51
24	Riofrío	48	49	52	52	51	51	49
25	Roldanillo	52	52	56	55	54	54	53
26	San Pedro	48	48	49	53	51	51	51
27	Sevilla	51	51	53	55	54	55	53
28	Toro	47	49	51	51	51	50	48
29	Trujillo	48	48	50	51	52	51	49
30	Ulloa	53	54	55	54	54	53	53
31	Versalles	49	47	52	52	53	51	51

32	Vijes	47	48	48	50	49	50	51
33	Yotoco	49	50	53	53	51	51	51
34	Zarzal	49	49	50	52	52	50	51

Los puntajes en lectura crítica más bajos que se repiten entre 2014 y 2020 son:

Municipio	Número de veces en el <i>bottom 5</i>
La Victoria	6
Obando	6
Vijes	6
Alcalá	6
Trujillo	5
Toro	5
San Pedro	4
Argelia	4
Guacarí	4
Riofrío	3

Los puntajes más bajos en lectura crítica en la prueba Saber 11 por año y municipio son:

2014-2		2015-2		2016-2	
Lectura crítica		Lectura crítica		Lectura crítica	
Colombia	51	Colombia	51	Colombia	54
Valle del Cauca	49	Valle del Cauca	49	Valle del Cauca	52
Municipio	Puntaje	Municipio	Puntaje	Municipio	Puntaje
Bolívar	48	Argelia	48	Trujillo	50
Dagua	48	Bolívar	48	Zarzal	50
Riofrío	48	Bugalagrande	48	La Victoria	49
San Pedro	48	Candelaria	48	San Pedro	49
Trujillo	48	San Pedro	48	Alcalá	48
Ansermanuevo	47	Trujillo	48	Vijes	48

Argelia	47	Vijes	48
La Victoria	47	Guacarí	47
Obando	47	La Victoria	47
Toro	47	Obando	47
Vijes	47	Versalles	47
Guacarí	46	Alcalá	45

2017-2		2018-2		2019-2		2020-2	
Lectura Crítica		Lectura Crítica		Lectura Crítica		Lectura Crítica	
Colombia	54	Colombia	54	Colombia	53	Colombia	53
Valle del Cauca	53 Puntaje	Valle del Cauca	52 Puntaje	Valle del Cauca	52 Puntaje	Valle del Cauca	51 Puntaje
Municipio		Municipio		Municipio		Municipio	
Alcalá	51	El Cairo	51	Bugalagrande	50	Alcalá	49
El Águila	51	Guacarí	51	El Águila	50	La Victoria	49
Toro	51	La Victoria	51	La Victoria	50	Riofrío	49
Trujillo	51	Pradera	51	Obando	50	Trujillo	49
Argelia	50	Riofrío	51	Toro	50	Argelia	48
Obando	50	San Pedro	51	Vijes	50	Obando	48
Vijes	50	Toro	51	Zarzal	50	Toro	48
		Yotoco	51	Alcalá	49		
		Dagua	50	El Cairo	49		
		Alcalá	49	Guacarí	49		
		Obando	49				
		Vijes	49				

Los municipios que coinciden en los bajos resultados con inglés son: Alcalá, Argelia, Obando, Riofrío y Vijes.

Al realizar una nueva agrupación de municipios por zona geográfica, emergen las siguientes posibles combinaciones:

- Argelia—Obando—Alcalá
- Obando + municipio certificado (e.g., Cartago) o
- Obando + municipio no certificado (La Victoria, Toro o Versalles)
- Riofrío + municipio certificado (e.g., Tuluá)
- Riofrío + municipio no certificado (e.g., Trujillo)
- Vijes + municipio certificado (e.g., Yumbo) o
- Vijes + municipio no certificado (e.g., Guacarí)