

Implementación del Programa Nacional de Bilingüismo en Colombia: un balance intermedio¹

Rosalba Cárdenas

Universidad del Valle, Colombia
rosalbacardenas@gmail.com

Norbella Miranda

Universidad de San Buenaventura,
Colombia
norbellam@hotmail.com

Resumen

El Programa Nacional de Bilingüismo colombiano busca mejorar el aprendizaje del inglés como lengua extranjera en los distintos niveles de la enseñanza. Hasta ahora se han realizado pocos estudios sistemáticos dentro de las escuelas que permitan conocer el estado real en que se encuentran en relación con ese Programa.

En nuestra investigación, realizada en la ciudad de Santiago de Cali, se utilizaron encuestas, entrevistas y un examen internacional para dar cuenta de la gestión administrativa llevada a cabo por los directivos académicos y del nivel de inglés de los profesores, dentro de otros aspectos tendientes a definir el perfil de los docentes de inglés. Para la muestra participaron 56 instituciones que representan las 22 comunas en que está dividida administrativamente la ciudad y se ubican en estratos socioeconómico bajos y medios.

Se encontró una gestión de los recursos y del talento humano insuficiente para apoyar los procesos de implementación de la política educativa; además, los niveles de lengua de los profesores están, generalmente, por debajo de las metas del PNB, que

1 Este proyecto fue desarrollado bajo el auspicio del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias (No. 1106-489-25221); contó además con la financiación parcial de las universidades a las cuales están adscritas las autoras.

Recepción: 2013-02-09 | Envío a pares: 2013-03-09 | Aceptación por pares: 2014-01-12 | Aprobación: 2014-03-02

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo

Cárdenas, R.; Miranda, N. (2014). Implementación del Programa Nacional de Bilingüismo: un balance intermedio. Educ. Educ. Vol. 17, No. 1, 51-67.

busca que en el año 2019 los docentes en ejercicio tengan un nivel de usuario intermedio (B2) de acuerdo con MCER. Adicionalmente, se registró una brecha entre la enseñanza privada y pública del inglés, que va en contravía con el espíritu de la política educativa.

Estos hallazgos sugieren que existe la necesidad apremiante de revisar en contextos escolares particulares las condiciones en que se da la enseñanza de la lengua extranjera para tomar acciones que redunden en su mejora si se aspira a mejorar los niveles de competencia en inglés de los estudiantes.

Palabras clave

Política educacional, política lingüística, bilingüismo, enseñanza privada, enseñanza pública, educación (fuente: Tesaurus de la Unesco).

Implementation of the National Bilingual Program in Colombia: An Interim Assessment

Abstract

The Colombian National Bilingual Education Program is intended to improve the learning of English as a foreign language at the various levels of schooling. Yet, very few systematic studies have been done within schools to reveal their true circumstances with respect to that program.

Our study, conducted in the city of Santiago de Cali, used surveys, interviews and an international test to ascertain what academic directors have done from an administrative standpoint and to identify the level of teachers' proficiency in English, among other aspects designed to reveal the profile of the faculty involved in the program. The sample was comprised of 56 schools that represent the 22 municipal districts into which the city is divided administratively. They are located in low and middle-income neighborhoods.

The management of resources and human talent was found to be insufficient to support the processes devised to implement this educational policy. Furthermore, the levels of language proficiency on the part of the teachers generally fall short of the GDP targets, which call for professionally active teachers to have a vantage or upper intermediate level of proficiency (B2) by 2019, according to the Common European Framework of Reference for Languages (CEFR). Moreover, there is a gap between English teaching in private and public schools, which goes against the spirit of the policy on education.

These findings point to the need for an urgent review of the conditions in which a foreign language is taught, so action for improvement can be taken if the goal is for students to become more proficient in English.

Key Words

Educational policy, language policy, bilingualism, private education, public education, education (source: UNESCO Thesaurus).

Implementação do programa nacional de bilinguismo na Colômbia: um balanço intermediário

Resumo

O Programa Nacional de Bilinguismo colombiano pretende melhorar a aprendizagem de inglês como língua estrangeira nos diferentes níveis do ensino. Até agora, poucos estudos sistemáticos têm se realizado dentro das escolas que permitam conhecer o estado real em que se encontram a respeito desse Programa.

Nesta pesquisa, realizada na cidade de Santiago de Cali, utilizaram-se questionários, entrevistas e um exame internacional para dar conta da gestão administrativa feita pelos diretores acadêmicos e do nível de inglês dos professores, dentro de outros aspectos tendentes a definir o perfil dos docentes de inglês. Para a amostra, participaram 56 instituições que representam as 22 comunidades em que está dividida administrativamente a cidade e posicionam-se em classes socioeconômicas baixas e médias.

Constatou-se uma gestão dos recursos e do talento humano insuficiente para apoiar os processos de implementação da política educativa; além disso, os níveis de língua dos professores estão, geralmente, abaixo das metas do Programa Nacional de Bilinguismo (PNB), o qual pretende que, em 2019, os docentes em exercício tenham um nível de usuário intermediário (B2) de acordo com o QCER. Ainda, registrou-se uma brecha entre o ensino particular e o público de inglês, que está na contramão do espírito da política educativa.

Essas constatações sugerem que existe a necessidade obrigatória e urgente de revisar em contextos escolares particulares as condições em que se dá o ensino da língua estrangeira para tomar ações que redundem em sua melhora, se se aspira melhorar os níveis de competência em inglês dos estudantes.

Palavras-chave

Política educacional, política da língua, bilinguismo, educação particular, educação pública, educação (fonte: Tesouro da UNESCO).

Introducción

La presencia del idioma inglés en los currículos escolares de países de distintas latitudes es incuestionable (Cha y Ham, 2011). En Latinoamérica, las políticas educativas recientes que han incluido la enseñanza de la lengua inglesa como área obligatoria del currículo desde edades tempranas han venido acompañadas de no pocas limitaciones para su implementación, entre ellas, clases numerosas, acceso limitado a recursos, duración y frecuencia de periodos de enseñanza reducidos, bajos niveles de competencia en la lengua de los profesores actuales y déficit de profesores en el nivel de primaria. Las dificultades son tales, que los países latinoamericanos parecen haber entrado en una encrucijada entre lo que pretenden alcanzar y lo que realmente tienen o son capaces de lograr con los recursos y las estrategias disponibles, como lo muestran declaraciones de académicos del área: “[e]n México, [...] la política lingüística es más simbólica que sustantiva” (Terborg, García y Moore, 2006, en Reyes, Murrieta y Hernández, 2011, p. 186); en Brasil “observamos que las propuestas [en las reformas educativas], excepto como forma de caricatura, pasaron y pasan muy lejos del salón de clase” (Pagliarini y Assis-Peterson, 2008, p. 132); en Argentina, existe una “disyunción entre la teoría y la práctica” (Zappa-Hollman, 2007, p. 624), mientras que en Chile “el nivel al que el Gobierno está buscando llegar en la educación pública sigue siendo bajísimo” (Glas, 2008, p. 177) y en Uruguay, “se estima que solamente el 10 % de la población escolar del sistema público tiene acceso al inglés como lengua extranjera” (Brovetto, 2010 y 2011, en Canale, 2011, p. 56).

En Colombia, la política actual para la enseñanza del inglés, el Programa Nacional de Bilingüismo 2004-2019 (PNB), fue lanzada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en el año 2004, con la finalidad de enfocar esfuerzos en tres líneas de trabajo: 1) la etnoeducación, para brindar educación bilingüe en las comunidades indígenas, en donde la lengua materna es la aborígen y la segunda lengua

el español; 2) los modelos flexibles de educación, a fin de regular la enseñanza de lenguas extranjeras en las instituciones educativas para el trabajo y el desarrollo humano (escuelas de idiomas); y 3) el inglés que se enseña en las escuelas y los colegios bilingües y monolingües para mejorar los niveles actuales de competencia comunicativa. La meta del PNB en esta última línea de acción, en la que se concentra este estudio, es “Tener ciudadanos y ciudadanas capaces de comunicarse en inglés, de tal forma que puedan insertar al país en los procesos de comunicación universal, en la economía global y en la apertura cultural, con estándares internacionalmente comparables” (MEN, 2006, p. 6). La Tabla 1 muestra las metas para distintos niveles de educación y grupos poblacionales.

Tabla 1. Niveles de lengua esperados en el PNB

Población	Nivel de lengua meta
Estudiantes de grado 3° de educación básica primaria	A1 (Principiante)
Estudiantes de grado 7° de educación básica secundaria	A2 (Básico)
Estudiantes de grado 11° de educación básica media	B1 (Preintermedio)
Egresados de Educación Superior	B2 (Intermedio)
Egresados de carreras en lenguas extranjeras o afines	C1 (Avanzado)
Docentes actuales de educación básica primaria y docentes de otras áreas	A2 (Básico)
Docentes de inglés	B2 (Intermedio)

Fuente: Adaptado de Altablero (2005).

Las acciones oficiales hacia el logro de tales objetivos se han enfocado principalmente en la mejora de las competencias comunicativas de los docentes del sector público y, en menor medida, en el desarrollo y la actualización de las competencias metodológicas para la enseñanza del inglés. Las acciones comprenden, además, diagnósticos periódicos del nivel de

“proficiencia” lingüística (Instituto Cervantes, s. f.) de docentes y estudiantes, realización de talleres de estándares y cursos de inmersión en ambientes angloparlantes para una reducida cantidad de docentes. Una gestión reciente es la elaboración de materiales para el nivel de educación media (MEN, 2012).

No obstante, luego del tiempo transcurrido y a pesar de algunos avances, en casi todas las regiones del país y en muchas instituciones educativas la huella del PNB está aún por imprimirse, en la medida en que ni el nivel de lengua de los docentes, ni el de los estudiantes ni la transformación de las aulas son aún evidentes. Esto se refleja en los diagnósticos oficiales, en los reportes de la prensa nacional y en las publicaciones de la comunidad académica. Estas últimas muestran deficiencias en la política educativa en lo que tiene que ver con: a) la prevalencia que se le da al inglés en la política educativa frente a otras lenguas extranjeras y principalmente frente a las aborígenes (Guerrero, 2009; de Mejía, 2006); b) la referencia inmediata a los idiomas español-inglés cuando se habla de bilingüismo en el país (Valencia, 2005; de Mejía, 2006; Guerrero, 2008); c) la adopción de modelos foráneos (Ayala y Álvarez, 2005); d) la escasa infraestructura, e) la gestión escolar insuficiente en instituciones educativas del sector privado (Miranda y Echeverry, 2010, 2011), y f) los escasos recursos en los sectores privado (Miranda y Echeverry, 2010) y público (Hernández y Faustino, 2006; Cadavid, McNulty y Quinchía, 2004; McNulty y Quinchía, 2007; Maturana, 2011; Cárdenas y Miranda, 2011). Otros académicos colombianos también han mostrado su preocupación sobre g) el tamaño de las clases, h) la insuficiencia de profesores, i) las limitadas posibilidades para el uso del inglés en situaciones reales de comunicación (Sánchez y Obando, 2008; Cárdenas, 2006). Finalmente, así como en otros países latinoamericanos, una situación crítica es j) la carencia de profesores formados para enseñar inglés en la básica primaria (Cadavid, McNulty y Quinchía, 2004; Cárdenas, 2001; Maturana, 2011).

Dentro de este panorama, este artículo presenta los resultados de un estudio cuyo objetivo fue identificar y analizar las condiciones de implementación del PNB en relación con la gestión escolar y los niveles de lengua inglesa encontrados en los docentes de instituciones de educación pública y privada de la ciudad de Santiago de Cali, confrontados con las expectativas oficiales de logro del PNB. Este artículo también plantea la posibilidad de que la incidencia de estos factores en las metas y los objetivos oficiales no sean solo un fenómeno local sino el reflejo de la situación nacional. El estudio hizo parte de una investigación macro en la que se atendieron otros aspectos de la implementación del PNB, tales como infraestructura escolar, recursos educativos, perfiles de profesores y estudiantes, y actitudes y expectativas de los distintos miembros de la comunidad educativa frente a esta política para la lengua extranjera.

Diseño y método

Este es un estudio de caso colectivo o múltiple (Creswell, 2013), en el cual se involucró a diversos actores e instituciones para poder ilustrar mejor la situación objeto de la investigación. La metodología empleada fue de corte mixto (Hernández, Fernández y Baptista, 2010; Dornyei, 2007), con el fin de permitir una mejor apreciación de la complejidad del fenómeno desde la óptica de sus múltiples actores. Esto hizo posible elaborar descripciones, interpretaciones y análisis más completos de este fenómeno social.

La perspectiva cuantitativa nos permitió obtener información de un gran número de participantes (administradores, docentes, estudiantes y padres), e indagar sobre la cantidad de los recursos y los resultados de las pruebas de lengua inglesa de los docentes. Por otra parte, la perspectiva cualitativa nos facilitó la visión más detallada de los participantes y de su contexto específico para entretejer lo contable con lo no contable, los números con sus posibles orígenes, los resultados con sus posibles razones, desde su visión y la nuestra.

El grupo investigador estuvo conformado por siete profesores universitarios, cuatro estudiantes de maestría y nueve estudiantes de pregrado. Todos los investigadores trabajan o se forman en el campo de las lenguas extranjeras.

Para la muestra poblacional se hizo inicialmente contacto con 80 instituciones de la ciudad de Cali, de las cuales participaron 56. Estas instituciones representan las 22 comunas en que está dividida administrativamente la ciudad y se ubican en los estratos socioeconómico bajo a medio, lo cual excluyó a las instituciones privadas de estratos altos y a las instituciones bilingües, ya que en ellas el proceso de aprendizaje del inglés es significativamente distinto en la medida en que son bilingües u ofrecen programas de inglés intensivo. En total participaron 220 docentes de los sectores público y privado, y 40 directivos docentes (rectores y coordinadores). El procedimiento siguió los protocolos de ética correspondientes mediante la utilización de cartas en las cuales las instituciones y personas dieron su aprobación y los investigadores nos comprometimos a respetar los principios de confidencialidad y a no incurrir en procedimientos que arriesgaran en modo alguno a los participantes.

La recolección de información se llevó a cabo en varias etapas; inicialmente se realizó una visita que denominamos cero para obtener información relacionada con los participantes claves (rectores y coordinadores de jornadas matutina y vespertina, principales fechas en el cronograma escolar, etc.); esta visita, que se realizó dentro del primer mes de la investigación, se acompañó de un formato de verificación o *checklist* en el cual se anotaron aspectos relevantes sobre la planta física y los recursos visibles de la institución. La segunda etapa, que tomó mucho más tiempo del presupuestado (alrededor de ocho meses), consistió en la aplicación de las encuestas de los diferentes subproyectos que fueron respondidas por rectores, coordinadores, docentes, estudiantes y padres de familia. La tercera y última etapa fue llevada a cabo solo por el subproyecto de

perfiles de docentes; en ella se obtuvo información de los docentes de las instituciones en grupos focales; además, se llevó a cabo la prueba de inglés a los mismos docentes. La participación en la prueba fue totalmente voluntaria.

En los subproyectos cuyos resultados se recogen en este artículo la información acerca de las instituciones se documentó a través de encuestas y fotografías, mientras que la información de los docentes involucró encuestas, grupo focal y el análisis de documentos. Las encuestas y pruebas de lengua inglesa nos dieron la visión cuantitativa, mientras que las entrevistas en grupos focales, las fotografías y el análisis documental brindaron la perspectiva cualitativa. Además, las encuestas contenían preguntas abiertas que complementaban la información cualitativa.

El análisis de la información siguió las pautas de la escogencia metodológica. Los datos cuantitativos se analizaron con la ayuda del paquete estadístico SPSS (Serial 10135365) y de Excel, mientras que con los cualitativos se utilizó el análisis temático, con lectura-relectura, comparación y contraste de información, codificación, generación y definición de categorías. Las categorías en las cuales se organizó la información acerca de la gestión escolar estaban preestablecidas y fueron tomadas del documento *Guía para el mejoramiento institucional* del MEN, el cual contiene más factores e indicadores que no fueron relevantes para este estudio. En cuanto al establecimiento de los niveles de “proficiencia” en lengua inglesa de los docentes participantes —uno de los aspectos del subproyecto que determinó el perfil de los docentes—, se tomaron como referencia los niveles de lengua descritos por el Marco Común Europeo de Referencia (MCER). Al final se trianguló la información proveniente de las diferentes fuentes y se ejemplificó cuando fue pertinente. De todo esto surgieron las interpretaciones que a la vez se apoyaron en la teoría y en experiencias similares llevadas a cabo en otros sitios.

Resultados y discusión

El logro de los objetivos que plantea el PNB depende de una complejidad de factores, dentro de los cuales este texto abordó las condiciones de implementación en términos de gestión escolar administrativa y los niveles de competencia encontrados en los profesores y estudiantes.

Gestión escolar administrativa para la implementación del PNB

La gestión administrativa dentro de la escuela cumple el papel de dar soporte al trabajo institucional. Se ocupa de varias tareas relacionadas con “los procesos de apoyo a la gestión académica, la administración de la planta física, los recursos y los servicios, el manejo del talento humano y el apoyo financiero y contable” (MEN, 2008, p. 28).

Este artículo se concentra en dos procesos de la administración escolar: la administración de los recursos y del talento humano, a partir de los cuales se analizaron la adquisición de recursos, la asignación de profesores, su evaluación y su desarrollo profesional. La Tabla 2 resume la información sobre los procesos de administración de recursos de las instituciones encuestadas.

El primer aspecto de los datos que vale la pena analizar es la adquisición que hacen las instituciones de nuevos recursos didácticos (el 60% de ellas) y tecnológicos (52,5%). Como se puede ver, el PNB no ha generado una revisión masiva de los recursos por las instituciones y, aunque los colegios del sector privado han hecho mayores inversiones que los colegios públicos, esta continúa siendo insuficiente. La no adquisición de nuevos recursos pone en desventaja los procesos de aprendizaje que se dan en el sector público. Para ahondar sobre la disponibilidad de recursos especializados, en la Tabla 3 se presenta la información de los colegios encuestados.

La existencia de pocos recursos especializados podría estar ligada a los costos del material, que suelen ser altos, como en los casos de *software*, *content-*

based books y *big books*. Esta realidad ha sido motivo de preocupación en el área (Hernández y Faustino, 2006; Miranda y Echeverry, 2010; Cadavid, McNulty y Quinchía, 2004; McNulty y Quinchía, 2007; Maturana, 2011; Cárdenas y Miranda, 2011). Si, como asegura Román (2008), una característica de los profesores cuyos estudiantes tienen mayor éxito académico es el apoyo de su enseñanza con los recursos didácticos, entonces la escasez de este tipo de recursos podría estar limitando formas efectivas de enseñanza de la lengua. Los recursos cumplen un papel importante al servir de soporte a los procesos de enseñanza de los profesores (Vasco, 2006; Unesco, 2010) y, en ese sentido, se hace necesario que los administradores escolares gestionen su consecución.

Por otro lado, la comparación entre los sectores público y privado corrobora que la diferencia que ha estado históricamente presente en el sistema educativo colombiano se mantiene (Gaviria, 2002), a pesar de que el espíritu de la política del PNB busque cerrar esta brecha, por lo menos en la enseñanza de la lengua extranjera. La diferencia entre sectores es significativa para la muestra de colegios encuestados y se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que las instituciones privadas cuentan con más recursos especializados para la enseñanza del inglés que las públicas. Los porcentajes se traducen en la facilitación del trabajo de los docentes en el sector privado frente a los del sector público.

En cuanto a la gestión del talento humano (véase Tabla 4) un hallazgo importante, que tiene relación con la legislación colombiana para la contratación docente², es que quienes están enseñando inglés en la educación primaria no tienen formación universitaria en programas de lenguas, lo cual es especialmente notorio en el sector público, en donde solo el 16,7% de las instituciones asignó el área a licencia-

² El Decreto 1278 (MEN, 2002) señala que para ser docente en el nivel de Básica Primaria en Colombia el título académico requerido es el de normalista superior, licenciado/a o profesional en cualquier área. Para enseñar inglés en primaria no se necesita ser licenciado en lenguas.

Tabla 2. Administración de los recursos y del talento humano para la implementación del PNB

Procesos de administración Escolar	Categorías	Subcategorías	Sector público (n = 18)	Sector privado (n = 22)	Total (n = 40)
Administración de los recursos	Adquisición de recursos	Compra de nuevos recursos didácticos para la enseñanza del inglés	44,4%	72,7%	60%
		Compra de nuevos recursos tecnológicos para la enseñanza del inglés	38,9%	63,6%	52,5%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Recursos especializados para la enseñanza del inglés

	Sector público (n = 18) (%)	Sector privado (n = 22) (%)	Total (n = 40) (%)
Laboratorio para segunda lengua (L2)	11,1	36,4	25
Diccionarios L2	55,5	77,3	67,5
Textos	16,7	90,9	57,5
Cintas audio	22,2	68,2	47,5
CD de audio	11,1	86,4	52,5
Flashcards	44,4	68,2	57,5
Afiches	33,3	59,1	47,5
Videos	22,2	72,7	44,9
Software	22,2	45,5	35
Content-based books	11,1	36,4	25
Big books	11,1	22,7	20
Guías de trabajo	55,6	81,8	70

Fuente: elaboración propia.

dos en lenguas. En el sector privado, aunque la situación mejora (72,7 %), aún continúa sin ser el ideal.

Menos de la mitad de las instituciones conocen el nivel de lengua de sus docentes, a través de los resultados de pruebas estandarizadas. El sector público está ligeramente por encima del privado, muy posiblemente por las evaluaciones diagnósticas que ha efectuado el MEN a los docentes de ese sector. En general, las instituciones cuentan con otros mecanismos de evaluación y autoevaluación para todos

sus docentes, aunque estos no contemplan la “proficiencia” en inglés.

En relación con el desarrollo profesional docente se encontró un apoyo mayor en el sector público que en el privado. En este último, aunque los datos arrojaron que en el 40,9 % de las instituciones educativas los docentes están tomando cursos de lengua, al indagar en profundidad se encontró que esta información corresponde en su mayoría a estudiantes que están en proceso de formación universi-

Tabla 4. Gestión del talento humano

Procesos de administración escolar	Categorías	Subcategorías	Sector público (n = 18)	Sector privado (n = 22)	Total (n = 40)
Talento humano	Asignación de profesores	Asignación de licenciados en lenguas extranjeras para primaria	16,7 %	72,7 %	47,5 %
		Diagnóstico del nivel de lengua de los profesores de inglés con pruebas estandarizadas	44,4 %	40,9 %	42,5 %
	Evaluación de profesores	Existencia de mecanismos para evaluar el desempeño docente	77,8 %	81,8 %	80 %
		Existencia de mecanismos para la autoevaluación del docente	66,7 %	86,4 %	77,5 %
	Desarrollo profesional docente	Profesores en cursos de lengua y metodología	66,7 %	40,9 %	52,5 %

Fuente: elaboración propia.

taria en licenciatura en lenguas extranjeras y cuyos estudios son financiados con recursos propios y no por las instituciones.

Lo que los datos muestran acerca de la gestión administrativa de los recursos físicos y el talento humano es que las instituciones necesitan centrar más la atención en estos dos aspectos que se constituyen en un factor determinante para el caso de los docentes, y coadyuvante para el caso de los recursos, en los procesos de implementación del PNB. Las instituciones de ambos sectores necesitan reconocer las carencias y tomar medidas para asegurar que estas dos condiciones mejoren, con el fin de lograr mejores resultados en la implementación de la política. Necesitan, además, del apoyo de las entidades administrativas locales como la Secretaría de Educación municipal. Es posible que entre tantos factores que deben ser tenidos en cuenta por los administradores de las instituciones, las condiciones en que trabajan los docentes de lenguas extranjeras y su desarrollo profesional no siempre sean la prioridad. Además, en algunos casos no se carece de conciencia sino de recursos; sin embargo, trabajar en el logro de los ob-

jetivos del PNB implica mejorar sustancialmente la inversión en el área.

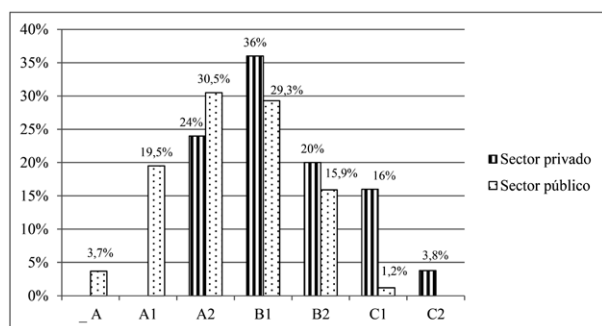
Nivel de lengua de los docentes de inglés

El nivel de lengua inglesa de los docentes se determinó mediante la aplicación de una prueba internacional (el Quick Placement Test, o QPT) y su comparación con el resultado de otras pruebas similares (otra versión del mismo examen y una muestra, más reducida, del Oxford Online Placement Test, OOPT). Los resultados se contrastaron además con la autoevaluación del nivel de lengua que los docentes hicieron en las encuestas y en las entrevistas de grupo focal. La prueba fue voluntaria y fue tomada por 136 docentes (82 % de la muestra del sector público y 54 % del privado).

Los resultados de las pruebas de inglés revelan que el 17 % de los docentes del sector público y el 40 % del sector privado tienen los niveles buscados dentro de los objetivos de la política. Un alto porcentaje de docentes en el sector público tiene nivel básico (A2 para el 30,5 %) o no lo alcanza aún (A1 o

menos A, nivel no existente en los descriptores del MCER, para el 23,2%). La Figura 1 muestra los resultados comparativos de los dos sectores.

Figura 1. Nivel de proficiencia de los profesores de inglés por sectores educativos



Fuente: elaboración propia.

Los resultados del nivel de proficiencia de los docentes de inglés en Cali, especialmente en el sector público, muestran lo lejos que está la realidad de las aulas de los estándares establecidos por la política nacional del PNB. Los aspectos que ayudan a entender esta realidad están fundamentados, entre otros, en uno de los hallazgos antes mencionados: la ausencia de profesores con formación específica en el área de lenguas en la educación primaria oficial. Otros factores que también explican los bajos niveles son la ausencia de esquemas de desarrollo profesional docente que sean frecuentes y que revistan alguna obligatoriedad, la falta de criterios de contratación y asignación de docentes por área de formación, la carencia de un medio laboral exigente en cuanto a la competencia de los docentes y el uso casi inexistente de la lengua inglesa dentro de las instituciones, que en el aula no reviste reto alguno para el docente debido al bajo nivel de los estudiantes. Hay además un elemento de orden demográfico encontrado en la definición del perfil docente que contribuye a explicar los niveles: gran parte de los docentes, especialmente en el sector oficial, están en el rango de edad que va de los 40 a los 59 años, lo cual significa que hace un tiempo considerable completaron su formación inicial y que ya se ha perdido, en muchos casos, el nivel de proficiencia que alcanzaron en sus

estudios formales. Finalmente, en el sector público se encontró alguna resistencia hacia el idioma inglés en docentes del nivel de primaria debido a que este no hizo parte de su formación inicial y ellos sienten que están siendo forzados a aprender el idioma para enseñarlo, lo cual no les parece justo ni con ellos ni con sus estudiantes.

Los niveles un poco más altos del sector privado se explican básicamente por la importancia que desde hace décadas ha revestido la enseñanza del inglés como elemento de promoción social y de oportunidades académicas y laborales; en estas instituciones también se encuentra a menudo que el nivel de lengua de un candidato, independientemente de su formación, sea lo que determine su contratación. Finalmente, ha habido también controles de contratación más exigentes en el sector privado y más uso del idioma dentro de la institución.

La Tabla 5 muestra los resultados comparativos del nivel de lengua inglesa de los docentes en el país y en la ciudad de Cali.

Al comparar los resultados de las pruebas tomadas por los docentes de inglés en todo el país con los obtenidos en Cali —la tercera ciudad en población y desarrollo en el país— se evidencian similitudes en lo concerniente al sector público: ambos resultados muestran porcentajes de docentes en el nivel A1 de los estándares y hay una carencia de docentes en el nivel C; se nota también una coincidencia en el nivel B1, el cual concentra un alto porcentaje de la población examinada y una casi total coincidencia en el nivel B2, objetivo planteado por el PNB para los docentes en ejercicio. La Tabla 5 muestra además el porcentaje de docentes que aún no se ha sometido a la prueba nacional (NP), una proporción considerable teniendo en cuenta que la identificación y mejora del nivel de inglés de los docentes es la espina dorsal de las acciones del PNB. Cabe destacar también que los resultados de la muestra local en el sector público son ligeramente más altos que los nacionales, aunque solo el 45,1% puedan ser considerados como usuarios independientes.

Tabla 5. Nivel de lengua de los docentes de inglés en Colombia y en Cali

	Público nacional (%)	Público local (%)	Privado local (%)
-A	0	3,7	0
A1	17	19,5	0
A2	6,3	30,5	24
B1	18	29,3	36
B2	15,2	15,8	20
C1	0	1,2	16
C2	0	0	4
NP ⁵	43,5	0	0

Fuente: elaboración propia.

La muestra estudiada del sector privado indica lo que podría ser la tendencia local y nacional para este sector: ausencia de docentes en el nivel A, una concentración en el nivel B1 y representatividad, aunque baja, de docentes en el nivel C, no presente en el país en el sector público. El 56% de esa muestra puede ser considerados como usuarios independientes de la lengua. Infortunadamente carecemos de datos de lo que sucede nacionalmente con respecto al nivel de “proficiencia” de los docentes del sector privado. Pese a esa carencia de información, todo parece indicar que el sector privado es susceptible de presentar, nacionalmente, una nómina de docentes de inglés con un mejor nivel de lengua que el sector público, debido a sus prácticas de contratación basadas en la “proficiencia” del docente y en controles internos de rendimiento para decidir la continuidad del mismo en su trabajo.

El bajo nivel de competencia lingüística en los docentes implicaría que se requiere más tiempo para alcanzar las metas propuestas por el PNB; los resultados de esta muestra local y los del país en general nos llevan a afirmar que los docentes de inglés, especialmente los del nivel de básica primaria en el sector público, no tienen los requerimientos básicos del perfil de un profesor de lenguas (Richards, 1998; Roberts, 1998; Cely, 2009) ni en su nivel de proficiencia lingüística ni en sus habilidades para enseñar la

lengua inglesa. Tampoco cumplen con lo expresado por Cochran-y Zeichner (2005) en lo referente a que su formación esté basada en marcos teóricos sofisticados acerca de la naturaleza de la buena enseñanza y del aprendizaje del docente debido a su falta de formación lingüística o de formación metodológica específica. El docente que revela este trabajo es aún, con pocas excepciones, un bilingüe en formación, que está desarrollando un bilingüismo aditivo (García, 2009), individual y, en cierto modo, académico. Lo hallado respecto a la necesidad de condiciones equitativas y necesarias para la implementación del PNB implicará inversión en distintos aspectos y políticas complementarias para asegurar el cumplimiento del Programa.

Las acciones más evidentes de todas las llevadas a cabo por las autoridades educativas locales, departamentales y nacionales (cursos de inglés, programas de desarrollo profesional docente, exámenes regulares, experiencias de formación y visita a regiones en donde se experimenta el contacto con la lengua y las culturas de expresión inglesa) han estado enfocadas especialmente en los docentes del sector público, lo cual desconoce un poco la necesidad también presente en el sector privado.

Para lograr un mayor desarrollo profesional de los docentes de inglés se necesita la participación decidida de las instituciones de nivel terciario

encargadas de la formación de los docentes para velar por que los elementos planteados por Kumavadivelu (2012) en lo referente a formar docentes de lenguas con capacidad de autodeterminación y de transformación estén presentes tanto en la formación inicial como en el desarrollo profesional mediante el fortalecimiento de la autonomía, el conocimiento del contexto en que trabajan y el conocimiento propio como docentes con un fuerte sistema de valores, creencias y un conocimiento del área más allá de lo básico.

Conclusiones, limitaciones y prospectiva

Como conclusiones de este trabajo podemos destacar, en relación con la gestión escolar, que la situación de las instituciones educativas de Santiago de Cali presenta una clara diferencia entre los sectores público y privado en cuanto a la adquisición y disponibilidad de recursos especializados para la enseñanza del inglés, diferencia que favorece al sector privado. En el sector público la carencia de recursos en las instituciones es marcada y los bajos niveles de competencia en inglés que se han evidenciado en los resultados de las pruebas nacionales podrían estar ligados a ella. Al ser su propio gestor para la compra de los recursos, el sector privado realiza una inversión que supera significativamente al sector público, el cual enfrenta algunos retos para la asignación y disposición de presupuesto.

Otra diferencia notoria entre sectores es la asignación de licenciados en lenguas extranjeras para la enseñanza del inglés en la básica primaria, casi inexistente en el sector público, como resultado de la legislación vigente y de los procedimientos que deben llevar a cabo los rectores de estas instituciones para lograr este tipo de nombramientos. Debemos destacar, sin embargo, que existe poca diferencia entre los dos sectores en lo referente a los mecanismos para diagnosticar el nivel de lengua de los profesores y para evaluar su desempeño docente. Igualmente, las actividades de desarrollo profesional docente se han incrementado en el sector

público a raíz de esta política y superan las acciones que en este sentido emprende el sector privado.

En relación con el nivel de lengua inglesa de los profesores se concluye que los docentes del sector privado tienen mejores niveles de “proficiencia” en el idioma que los del sector oficial y esto se acentúa en el nivel primario. Esto pone en desventaja al sector oficial, sobre todo porque esta es una de las razones por las cuales los estudiantes no llegan a la secundaria con las bases que la política señala y, como consecuencia, no logran desarrollar las competencias que se espera para el final del bachillerato.

Es de anotar que las diferencias en formación y niveles de competencia lingüística de los docentes no solo se evidencian entre los sectores oficial y privado. Hay también desigualdades apreciables entre los docentes de colegios privados y públicos de diferentes estratos socioeconómicos y entre las condiciones de que disponen unos y otros, y que repercuten en los resultados que obtienen. En el contexto del estudio se pueden encontrar colegios privados con apoyo de comunidades de diverso tipo e instituciones independientes laborando con estándares por debajo de los mínimos requeridos. Estas diferencias se reflejan claramente en dotación de recursos materiales y humanos (Miranda y Echeverry, 2010).

Hay una coincidencia generalizada en ambos sectores: independientemente del nivel de proficiencia que tengan o crean tener, los docentes sienten la necesidad de realizar actividades de desarrollo profesional de manera sostenida y expresan la necesidad de contar con más y mejores recursos para llevar a cabo su trabajo.

Las implicaciones que queremos resaltar se concentran en algunos aspectos fundamentales: las coincidencias y diferencias entre los docentes de los dos sectores y sus consecuencias en el logro de los objetivos del PNB; las diferencias entre los niveles de educación primaria y secundaria; las diferencias entre distintos estratos dentro del sector privado y el peso de los exámenes dentro de este proceso.

Podemos afirmar, sin lugar a dudas, aunque la muestra no haya sido estadísticamente significativa en relación con el número de docentes de inglés de la ciudad, que los perfiles lingüísticos de los docentes descritos en este artículo corresponden de manera cercana a la complejidad de perfiles posibles dentro de esta población. Las implicaciones que estos perfiles puedan tener en la implementación de la política del PNB son variadas, pero apuntan a un hecho innegable: el punto de partida para la puesta en marcha del PNB distó mucho de ser homogéneo tanto entre los sectores público y privado, como entre los niveles de educación primario y secundario en lo que a docentes se refiere (Maturana, 2011). Esta heterogeneidad de perfiles implicará heterogeneidad en los resultados que se obtengan, sobre todo porque va acompañada de otras realidades diversas (Cárdenas y Miranda, 2011; Hernández y Faustino, 2006) que favorecen a unos y desfavorecen a otros en el momento de la rendición de cuentas, lo cual se hace con base en estándares nacionales.

Es importante señalar que la evaluación centrada en la proficiencia es solo un factor que no da cuenta, por sí solo, de la idoneidad para orientar esta asignatura. La asociación de factores tales como la proficiencia lingüística, la formación, la experiencia, la actualización, la formación permanente y las competencias profesionales, entre otros (Cárdenas y Chaves, 2013), debe ser tenida en cuenta de manera integral para poder apreciar, en condiciones de equidad y justicia, las circunstancias de implementación del PNB y planear acciones dirigidas a mejorar todos los factores.

En este estudio se presentaron al menos dos limitaciones que merecen ser mencionadas. En primer lugar, el grado de cobertura no fue amplio. Se trabajó con 56 instituciones frente a un total de 1.400 sedes educativas de la ciudad (MEN, 2009). No obstante, aunque la muestra fue del 4%, los casos escogidos recogen en gran medida la realidad contextual de la ciudad que vale la pena reconocer y actuar en consecuencia. En relación con el examen

para medir la competencia en inglés que tomaron los docentes en este estudio, es preciso anotar la no inclusión de las habilidades de expresión oral y escrita por motivos prácticos. A esta limitación se sumó que en tres comunas no hubo participación de los docentes.

Como resultado de esta investigación ha sido evidente la necesidad de acciones que apunten a la formación y el desarrollo profesional del docente y a mejorar su trabajo en el aula. Estos dos campos de acción dependen inicialmente de las autoridades educativas, tanto locales como nacionales. A pesar de esta afirmación, estamos conscientes de que de nosotros, los profesores formadores de docentes e investigadores, también dependen otras acciones que pueden igualmente contribuir a mejorar la situación actual de la enseñanza del inglés y, por ende, trabajar en el logro de los objetivos del PNB. Es así como nos hemos propuesto propiciar la indagación, en profundidad, sobre la gestión educativa y escolar y la situación de las aulas mediante proyectos de seguimiento llevados a cabo por profesores y estudiantes de pregrado y posgrado de las universidades copartícipes en esta investigación. Por otra parte, los estudiantes del programa de Lenguas Extranjeras de una de las universidades participantes se vinculan, mediante la práctica docente en las instituciones diagnosticadas, a la búsqueda del mejoramiento del nivel de inglés de los estudiantes. Finalmente, otra acción necesaria a corto plazo es la implementación de proyectos con docentes de básica primaria. Con esta finalidad puede trabajarse en dos sentidos: a) en programas para los docentes que ya laboran a ese nivel, que construyan niveles de inglés más allá de lo básico y b) en la intervención de los currículos de las escuelas normales superiores para asegurar que los normalistas, quienes laboran en el nivel de primaria, egresen con los niveles de inglés requeridos para empezar a equilibrar la base del aprendizaje de este idioma, especialmente en el sector público. En tal sentido se está llevando a cabo un programa de fortalecimiento del inglés con estu-

diantes del Programa de Formación Complementaria de las Normales Superiores de Santiago de Cali, auspiciado por una entidad privada nacional en el ejercicio de su responsabilidad social.

Referencias

- Atablero (2005). Bilingüismo. *Atablero* (37). Recuperado de: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/propertyvalue-32266.html>
- Ayala Zárate, J. & Álvarez, J. A. (2005). A Perspective of the Implications of the Common European Framework Implementation in the Colombian Socio-cultural Context. *Colombian Applied Linguistics Journal* (7), 7-26.
- Brovetto, C. (2010). 'Las políticas lingüísticas de la ANEP: balance y perspectivas. En: *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el Codicen 2005-2009*. Montevideo: Codicen.
- Brovetto, C. (2011). Alcances y limitaciones del uso de tecnologías para la enseñanza de inglés en educación primaria. En Behares, L. (coord.). *V Encuentro Internacional de Investigadores en Políticas Lingüísticas* (pp. 37-41). Montevideo: Asociación de Universidades Grupo Montevideo.
- Cadavid Múnera, I. C., McNulty, M., & Quinchía Ortiz, D. I. (2004). Elementary English Language Instruction: Colombian Teachers' Classroom Practices. *Profile*, 5 (1), 37-55.
- Canale, G. (2011). Planificación y políticas lingüísticas en la Enseñanza de lenguas extranjeras: el acceso al inglés en la educación pública uruguaya. *Políticas Lingüísticas*, 3 (3), 45-74.
- Cárdenas, M. L. (2006). Bilingual Colombia: Are we ready for it? What is needed? 19th Annual EA Education Conference 2006. Recuperado de: <http://www.docstoc.com/docs/32866051/Bilingual-Colombia-Are-we-ready-for-it-What-is-needed>
- Cárdenas, R. (2001). Teaching English in primary: Are we ready for it? *HOW Journal*, 8, 1-8.
- Cárdenas, R. & Cháves, O. (2013). English Teaching in Cali: Teachers' Proficiency Level Described. *Lenguaje*, 41 (2), 325-352.
- Cárdenas, R. & Miranda, N. (2011). *Colombian foreign language education policy: conditions of implementation*. Lima: 19th Peru TESOL Convention.
- Cely, R. M. (2009). *Perfil del docente de inglés*. Armenia: Conferencia en el Primer Congreso Nacional de Bilingüismo.
- Cochran-Smith, M. & Zeichner, K. M. (2005). *Studying Teacher Education. The report of the AERA panel on research and teacher education*. London: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design. Choosing Among Five Approaches* (3 ed.). USA: Sage Publications.

- Council for Cultural Cooperation (2001). *Common European Framework for Languages: Learning, Teaching, Assessment*. Strasbourg: Council of Europe.
- Cha, Y. K. & Ham, S. H. (2011). Educating Supranational Citizens: The Incorporation of English Language Education into Curriculum Policies. *American Journal of Education*, 117 (2), 183-209.
- De Mejía A. M. (2006). Bilingual Education in Colombia: Towards a Recognition of Languages, Cultures and Identities. *Colombian Applied Linguistics Journal*, 8, 152-168.
- Dornyei, Z. (2007). Qualitative, quantitative and mixed methods research. En *Research Methods in Applied Linguistics* (pp. 24-47). New York: Oxford.
- Elmore, R. (2002). *Bridging the gap between Standards and Achievement. The imperative for professional development in education*. Washington, DC: Albert Shanker Institute.
- García, O. (2009). *Bilingual Education in the 21st Century. A Global Perspective*. United Kingdom: Wiley-Blackwell.
- Gaviria, A. (2002). *Los que suben y los que bajan: educación y movilidad social en Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- Glas, K. (2008). El inglés abre puertas... ¿a qué? Análisis del discurso sobre la enseñanza del inglés en Chile, 2003-2006. *Revista Educación y Pedagogía*, XX (51), 111-122.
- Guerrero, C. H. (2008). Bilingual Colombia: What does It Mean to Be Bilingual within the Framework of the National Plan of Bilingualism? *Profile*, 10 (1), 27-45.
- Guerrero, C. H. (2009). Language Policies in Colombia: The Inherited Disdain for our Native Languages. *HOW Journal*, 16, 11-24.
- Hernández, F. y Faustino, C. C. (2006). Un estudio sobre la enseñanza de lenguas extranjeras en colegios públicos de Cali. *Revista Lenguaje*, 34, 217-250.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5ª. ed). México: McGraw Hill.
- Instituto Cervantes (s.f.). Definición de proficiencia. Recuperado de: http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/diccio_ele/diccionario/proficiencia.htm
- Kumaravadivelu, B. (2012). *Language Teacher Education for a Global Society*. New York: Routledge.
- Maturana Patarroyo, L. M. (2011). La enseñanza del inglés en tiempos del PNB en algunas instituciones públicas: factores lingüísticos y pedagógicos. *Colombian Applied Linguistics Journal*, 13 (2), 74-87.
- McNulty, M. & Quinchía, D. (2007). Designing a Holistic Professional Development Program for Elementary School English Teachers in Colombia. *Profile*, 8, 131-143.
- Ministerio de Educación Nacional (2002). *Decreto 1278 de junio 19 de 2002 por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*. MEN: Bogotá.

- Ministerio de Educación Nacional (2009). *Estadísticas sectoriales educación básica y media*. Recuperado de: http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=1&id_categoria=2&nivel=1&dpto=76&mun=&ins=&sede=&consulta_detalle=dpto&consulta=sedes_sector
- Ministerio de Educación Nacional (2006). *Serie Guías 22. Estándares básicos de competencias en lenguas extranjeras: inglés. Formar en lenguas extranjeras: ¡el reto! Lo que necesitamos saber y saber hacer*. Bogotá: MEN.
- Ministerio de Educación Nacional (2008). *Serie de guías 34. Guía para el mejoramiento institucional. De la autoevaluación al plan de mejoramiento*. Bogotá: MEN.
- Miranda, N. & Echeverry, A. (2010). Infrastructure and Resources of Private Schools in Cali and the Implementation of the Bilingual Colombia Program. *How Journal*, 17, 11-30.
- Miranda, N. y Echeverry, A. (2011). La gestión escolar en la implementación del Programa Nacional de Bilingüismo en instituciones educativas privadas de Cali (Colombia). *Revista Íkala*, 16 (29), 67-125.
- Pagliarini Cox, M. I. y de Assis-Peterson, A. A. (2008). La enseñanza de inglés en Brasil: un retrato en blanco y negro. *Revista Educación y Pedagogía*, XX (51), 123-139.
- Reyes Cruz, M., Murrieta Loyo, G. y Hernández Méndez, E. (2011). Políticas lingüísticas nacionales e internacionales sobre la enseñanza del inglés en escuelas primarias. *Revista Pueblos y Fronteras*, 12, 167-197.
- Richards, J. (1998). *Beyond Training*. Cambridge: CUP.
- Roberts, J. (1998). *Language Teacher Education*. London: Arnold.
- Román, M. (2008). Investigación latinoamericana sobre enseñanza eficaz. En Blanco, R. et al. *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe* (pp. 209-225). Santiago, Chile: Unesco y Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).
- Sánchez Solarte, A. C. & Obando Guerrero, G. V. (2008). Is Colombia Ready for “Bilingualism”? *Profile* 9, 181-195.
- Terborg, R. García, L & Moore, P. (2006). The Language Situation in Mexico. *Current Issues in Language Planning*, 7 (4), 415-518.
- Unesco (2010). *EFA Global Monitoring Report. Reaching the marginalized*. Oxford: Oxford University Press.
- Valencia, S. (2005). *Bilingualism and English language teaching in Colombia: A critical Outlook*. Armenia: ELT Conference, Universidad del Quindío.
- Vasco, C. E. (2006). *Siete retos de la educación colombiana para el período de 2006 a 2019*. Medellín: Conferencia en Universidad EAFIT. Recuperado de: <http://www.eduteka.org/RetosEducativos.php>
- Zappa-Hollman, S. (2007). EFL in Argentina’s Schools: Teachers’ Perspectives on Policy Changes and Instruction. *TESOL Quarterly*, 41 (3), 618-625.