

1-1-2016

La evaluación de políticas públicas : el caso del programa “Bogotá bilingüe en 10 años”

Karol Patricia Moscoso Rodríguez

Juan Sebastián Roa Bolaños

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/lic_lenguas

Citación recomendada

Moscoso Rodríguez, K. P., & Roa Bolaños, J. S. (2016). La evaluación de políticas públicas : el caso del programa “Bogotá bilingüe en 10 años”. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/lic_lenguas/350

This is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias de la Educación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Licenciatura en Español y Lenguas Extranjeras by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.



**LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DEL PROGRAMA
“BOGOTÁ BILINGÜE EN 10 AÑOS”**

**KAROL PATRICIA MOSCOSO RODRÍGUEZ
JUAN SEBASTIÁN ROA BOLAÑOS**

**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
LICENCIATURA EN LENGUA CASTELLANA INGLÉS Y FRANCÉS.
BOGOTÁ D.C., FEBRERO DE 2016**

**LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DEL PROGRAMA
“BOGOTÁ BILINGÜE EN 10 AÑOS”**

**KAROL PATRICIA MOSCOSO RODRÍGUEZ
JUAN SEBASTIÁN ROA BOLAÑOS**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:
Licenciado en Lengua castellana, inglés y francés.**

**DIRECTOR:
CAROL FERNANDA RAMÍREZ CAMARGO**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
LICENCIATURA EN LENGUA CASTELLANA INGLÉS Y FRANCÉS.
BOGOTÁ D.C., FEBRERO DE 2016**



RECTOR:
CARLOS GABRIEL GÓMEZ RESTREPO. FSC.

VICERRECTOR ACADÉMICO:
CARLOS CARVAJAL COSTA

DECANO FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
DANIEL LOZANO FLOREZ

DIRECTOR PROGRAMA
VÍCTOR ELÍAS LUGO VASQUEZ

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:
POLÍTICAS PÚBLICAS, CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y TERRITORIO

DIRECTOR TRABAJO DE GRADO:
CAROL FERNANDA RAMÍREZ CAMARGO

Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Bogotá, D.C., FEBRERO DE 2016

La Evaluación de políticas públicas: el caso del programa “Bogotá bilingüe en 10 años”

Resumen

La trayectoria de la planeación y promoción del bilingüismo en Colombia, a través de programas sociales enmarcados bajo los parámetros de políticas públicas ha sido relacionada exclusivamente con la enseñanza del inglés como segunda lengua. Con un recorrido que se remonta aún a la época de la Conquista hasta la actualidad, somos testigos de objetivos y metas planteados a lo largo de este tiempo que no han culminado con eficacia y alcanzado con éxito su fin determinado, una Colombia bilingüe cuya segunda lengua de competencia sea el inglés. Por tanto, el propósito principal de este trabajo fue centrar la importancia de la implementación de modelos de evaluación de políticas públicas, no como procesos de señalamiento que buscan fiscalizar o señalar bajo un marco normativo y demarcando un límite entre lo técnico y lo político, sino más bien enfocado en indagar y valorar continuamente los procesos de un programa, sus resultados e impactos desde la planificación y ejecución, con el fin de mejorar la gestión pública y la capacidad institucional, promoviendo la participación de todos los actores sociales involucrados y logrando una mayor eficiencia en los resultados.

En este marco, se tomó como objeto del presente trabajo el Proyecto titulado “Bogotá bilingüe en diez años”, como ejemplo de política pública, para ser evaluado bajo la metodología propuesta por Ángel, P. y Novakovsky, I. (1999) para la Gestión Integral de Programas Sociales.

Palabras claves: bilingüismo, evaluación, política, políticas públicas, programas sociales.

Abstract

The trajectory of planning and promotion of bilingualism in Colombia through social programs under the parameters of public policy has been related exclusively to teaching English as a second language. With a tour that still goes back to the period of the Conquest to the present day, we are witnessing objectives and goals along this time that have not completed effectively and successfully achieved their particular purpose, a Colombia bilingual whose second language competence is English. Therefore, the main objective of this work is to raise the importance of the implementation of a new model of evaluation of public policies not as a process of marking a stage in a social program that seeks to oversee or to indicate under a regulatory framework and demarcating one boundary between the technical and the political, but rather focused on investigating and evaluate continuously the program processes , its results and impacts from planning and implementation in order to improve the public management and institutional capacity, encouraging the participation of all social stakeholders and achieving greater efficiency in the results.

In this context, was taken as the subject of this work the project entitled "Bogotá Bilingüe en diez años" as an example of public policy in order to be evaluated under the methodology proposed by Angel, P. and Novakovsky, I. (1999) for the Comprehensive management of Social Programs.

Keywords: bilingualism, evaluation, policies, politics, programs, public policies.

Introducción

Con el objetivo de mejorar la calidad de la educación en Colombia y con miras a las propuestas de globalización que se exponen entre las naciones, el aprendizaje del inglés para los países hispanos se convierte en una prioridad dentro de las políticas de educación que se plantean al interior de cada Estado. Bogotá siendo la capital de Colombia, se trazó el reto de elevar sus estándares de educación, generando políticas que contribuyan al planteamiento de metas específicas en cuanto a la competencia del inglés como segunda lengua. Para este fin, surge el programa “Bogotá Bilingüe en diez años” propuesto por la Secretaría de Educación del Distrito, enmarcado en el Plan de Desarrollo de Bogotá (2004) y en el Plan Nacional de Bilingüismo del Ministerio de Educación Nacional, y posteriormente decretado por el Consejo de Bogotá mediante el Acuerdo 253 de 2006, y en cuyo documento se expone el siguiente objetivo:

[...] (Que) la ciudad logre ciudadanos capaces de comunicarse en el idioma inglés con estándares internacionalmente comparables, a fin de contribuir a que Bogotá y el país se inserte en la economía global y en los procesos de comunicación universal y de apertura cultural (Consejo de Bogotá, 2006).

Con el fin de exponer la propuesta se realizó el foro de lanzamiento del programa "Bogotá y Cundinamarca Bilingües en Diez años", llevado a cabo el 11 de septiembre de 2003, donde se firmó un Acuerdo de Voluntades para su implementación y sostenibilidad entre la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, la Cámara de Comercio de Bogotá y el Comité Asesor Regional de Comercio Exterior de Bogotá y Cundinamarca -CARCE. Como base para los lineamientos de dicho plan y el aprendizaje, la enseñanza y la evaluación de las lenguas extranjeras en Bogotá y Cundinamarca so tomó

como referente el Marco Común Europeo para establecer el nivel de dominio de inglés que se pretende alcanzar en escolares y docentes. De esta manera, a través del programa "Bogotá y Cundinamarca Bilingües en Diez años" se pretende que para el sector educativo todos alcancen un nivel de usuario intermedio (nivel B2 para docentes y nivel B1 para los estudiantes de grado 11).

Sin embargo, para finales del 2015 en plena terminación del desarrollo de este programa, se compararon los objetivos propuestos con la realidad de la educación en la ciudad encontrando que, de acuerdo con los resultados de las pruebas Saber Pro, no se ha logrado el nivel esperado a pesar de diez años de implementación de programa, entre otros por la falta de garantías que permitieran cumplir a cabalidad los propósitos que se exponen , así como la falta de coherencia entre el programa con la realidad del contexto, dando una vuelta más al ciclo repetitivo en el que se encuentra la ciudad y el país de programas bilingües sin eficientes resultados.

Tomando como base la evaluación realizada en el marco del presente trabajo, así como otros análisis realizados por académicos del campo, es posible afirmar que, aunque se propuso realizar el diseño de estrategias concertadas, no existió una profundidad en cuanto a las mismas y los procedimientos propuestos para llevar a cabo el cumplimiento de dicha política. De igual manera, no se encontró estudios basados en la realidad de las aulas y en la realidad de la competencia de los docentes de una segunda lengua para las instituciones públicas¹ que respaldaran el programa. Por otro lado, la falta de continuidad en el seguimiento del desarrollo del plan de bilingüismo por parte de las entidades estatales y el

¹ Según el Artículo 68 de la Constitución Política de Colombia:” La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente” (Constitución Política de Colombia, 1991)

apoyo institucional a la formación y capacitación de los docentes deja una brecha entre los objetivos propuestos y la puesta en marcha del programa.

Por tanto, urge la propuesta de un nuevo modelo de evaluación que proporcione herramientas proactivas ante la visualización de un problema educativo, que aunque es visto bajo la perspectiva económica nacional y mundial, toca las hebras más profundas de las políticas de bilingüismo en Colombia, como es la escasa población escolar con un nivel apropiado del idioma inglés como segunda lengua luego de décadas de planteamientos de políticas públicas, lineamientos y programas sociales en pro de su beneficio.

Esta propuesta de evaluación, basada en la metodología propuesta por Ángel, P. y Novakovsky, I. (1999) en el manual de Gestión Integral de Programas Sociales, partió inicialmente con la recolección de información y matrices iniciales (red causal), como parte de un proyecto más grande en el que participan también las estudiantes de la Universidad de la Salle Jaian J. Rincón Duque y Diana L. Terán Gama. El presente artículo presenta los resultados cualitativos del proyecto, en los que nos centramos los proponentes del actual escrito.

Enfocados en la importancia de escudriñar los aspectos positivos y analizar las diferentes causas que promueven el paso por un desierto sin salida, se presenta esta propuesta no como una acción de fiscalización sino más bien como un proceso permanente que inicia desde la misma identificación del problema y abarca todas las etapas del programa, posibilitando reconocer en la planificación y desarrollo del programa los valores a favor y en contra, que permitan la toma de decisiones proactivas que optimicen la gestión del mismo para garantizar mejores resultados e impactos. De esta manera, el proyecto de investigación se planteó como pregunta ¿cómo evaluar políticas públicas, a partir de los

programas sociales que las sustentan?, de ahí que el objetivo central de este trabajo fuera el de evaluar el programa “Bogotá bilingüe en 10 años” desde el modelo de gestión integral de programas sociales, en busca de determinar las fortalezas y debilidades del programa desde su seno, y de ahí, la caracterización y evaluación de la política pública.

Revisión de la Literatura

Un acercamiento a los conceptos

Durante las últimas legislaciones la política pública en Colombia ha dado un giro frente a la educación y en especial frente a la inclusión de la enseñanza del inglés como lengua extranjera. Sus objetivos han estado encaminados a difundir este idioma como una herramienta de inclusión económica; sin embargo, los avances en el logro de los objetivos no dan resultados alentadores.

Según la última versión de la presentación del Programa Colombia Bilingüe 2014 – 2018 publicada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), en la actualidad tan sólo el 1% de los estudiantes de grado 11 del sector oficial logran llegar al nivel Pre Intermedio B1 (Colombia Bilingüe, 2014). ¿Qué hace falta para que los programas de política bilingüe en el país tengan mayor efectividad? Primeramente es importante aclarar ciertos conceptos que nos permiten examinar con claridad este tema y que son necesarios para el desarrollo de la evaluación propuesta, a continuación recordaremos lo concerniente a bilingüismo, política y políticas públicas de educación en nuestro país dado su enfoque hacia una apertura económica.

Una mirada sobre el bilingüismo

El bilingüismo en Colombia ha sido considerado como un producto del siglo XX, un fenómeno que recientemente ha cobrado gran importancia en la política pública del país

especialmente porque es relacionado específicamente con la enseñanza del inglés como segunda lengua². Sin embargo, su trayectoria se remonta aún a la época de la Conquista y la Colonia y hasta el siglo XIX, para este entonces la educación de los grupos indígenas estaba bajo la responsabilidad de los misioneros católicos, quienes no sólo se preocupaban por la evangelización de estas comunidades sino también por diseminar el uso del español como lengua de educación sin mostrar interés alguno por las lenguas locales.

Es en la Constitución de 1991 donde Colombia es reconocida constitucionalmente como una nación multilingüe y pluricultural y la educación bilingüe pasa a ser la forma de educación que debe ser implementada especialmente en las zonas donde habitan comunidades minoritarias (indígenas, palenqueros, sordos). Posteriormente, la Ley de Educación de 1994 estableció una política de etno educación bilingüe e intercultural para estas mismas comunidades. Sin embargo, durante los últimos períodos presidenciales cada gobierno establece distintos programas que se alejan del propósito inicial plasmado en la constitución y se concentran en un concepto sesgado acerca del bilingüismo, orientados más que en una política pública de educación en una política económica de globalización³.

Por tanto, ya constituido como una política de estado, es necesario recordar aspectos fundamentales relacionados con el concepto de bilingüismo desde una mirada sociolingüística, dado que se encuentra enfocada en cómo el sistema de la lengua puede ser utilizado en diversos ámbitos sociales según las circunstancias y los propósitos

² Como resultado de la globalización y el uso difundido del inglés a nivel mundial, el término “bilingüismo” ha adquirido un significado diferente en el contexto colombiano. Es usado muchas veces... para referirse casi exclusivamente a bilingüismo en inglés-español. Valencia, S. (2005).

³ Globalización: tomando como referencia la definición de López Rupérez (2001: p.15-16), se puede identificar la globalización como un conjunto de procesos, principalmente de carácter económico, que, a través de las interacciones, interconexiones e interdependencias existentes entre los diversos países y de la intensificación, desarrollo y extensión de esas redes globales, produce que ciertos hechos, acciones y decisiones ocurridos en un lugar concreto del globo y que antes sólo repercutían localmente, ahora lo hagan de forma global.

comunicativos que se establezcan. Según esta línea, la necesidad del bilingüismo está fuertemente relacionada con las fuerzas económicas, sociales, políticas y culturales. Por ejemplo, la tendencia de pensamiento es que una persona de habla hispana que tiene manejo de la lengua inglesa, posee mayores posibilidades de empleo o de realizar negocios, es decir, ganar más dinero. El progreso económico está fuertemente relacionado con el aprendizaje del inglés como segunda lengua dado que permite acceder a otros medios y oportunidades sociales. Según Cerdá Massó (1986), el bilingüismo consiste en la aptitud del hablante para utilizar indistintamente dos lenguas. Por extensión, dicese de la condición sociolingüística por la que una comunidad emplea dos lenguas distintas para cubrir exactamente los mismos cometidos comunicativos colectivos y privados.

Según la Sección Tercera del Artículo 21 de la Ley 115 de 1994 en sus objetivos para la educación Básica y Media, demanda: "*la adquisición de elementos de conversación, lectura, comprensión y capacidad de expresarse al menos en una lengua extranjera*" y según los *estándares básicos de competencias en lenguas extranjeras: inglés*, adoptados por el MEN se afirma:

[...] ser bilingüe es esencial en el mundo globalizado. Por ello, el Ministerio de Educación Nacional, a través del Programa Nacional de Bilingüismo (PNB), impulsa políticas educativas para favorecer, no sólo el desarrollo de la lengua materna y el de las diversas lenguas indígenas y criollas, sino también para fomentar el aprendizaje de lenguas extranjeras, como es el caso del idioma inglés. (MEN, 2006, p.5).

Vemos que la visión sociolingüística del concepto bilingüe está fuertemente arraigada en los lineamientos y directrices de las políticas públicas de educación en Colombia. El MEN despliega una serie de políticas con el fin de lograr una comunicación más eficaz

mediante el intercambio cultural. Las políticas de bilingüismo cuentan con tres ejes principales: lengua, comunicación y cultura, visto el aprendizaje lingüístico como un aprendizaje cultural, enfocado hacia la apertura al otro y el desarrollo de competencias que permitan mejorar la capacidad de comunicarse con miembros de otras regiones que manejan el idioma inglés.

Sobre Política y Políticas Públicas

Por otro lado, es necesario ser precisos gramaticalmente frente al vocablo “políticas” que conlleva a escudriñar dos conceptos desarrollados en la lengua inglesa y que en el castellano no tienen ninguna traducción, alcanzando a generar cierta confusión, éstos son: “politics” y ”policies”. Aunque existen diferencias entre ellos es relevante señalar su relación entre sí para la evaluación de un proceso que se está gestionando frente a una problemática pública. Politics (política) hace referencia al ejercicio como tal en el que inciden las relaciones de poder, en el que se involucran los procesos electorales y las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno (Aguilar y Lima, 2009), según el Diccionario de la Real Academia Española (RAE) se define como: “Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado”, y de acuerdo con el *Cambridge Dictionaries* política se refiere a las actividades del gobierno o de las personas que tratan de influir en la forma que un país se rige.

Por otro lado, Policies (políticas) que hacen referencia a las acciones, decisiones y omisiones en las que toman parte los distintos actores involucrados en los asuntos públicos (Aguilar y Lima, 2009); y un plan de acción o un conjunto de reglas acordadas por una

empresa, un grupo político o un gobierno, donde especifican lo que van a hacer en una situación particular, según el *Cambridge dictionaries*.

Frente a estas percepciones es necesario aproximarnos hacia el concepto de “policies”, lo que nos dará una mayor comprensión frente a la evaluación de políticas públicas dado que interfieren en las acciones que se determinan para llevar a cabo frente a un problema de relevancia.

Desde aquí podremos seguir con la comprensión de *política pública* entendida como las gestiones o decisiones en asuntos que competen a un público determinado o a un grupo de la sociedad que se encuentra afectado por una problemática concreta. Harold D. Lasswell considerado como uno de los fundadores de la psicología política hizo especial énfasis en lo que llamó “el conocimiento del proceso de las políticas” y “el conocimiento en el proceso de las políticas”, hacia 1971 su objetivo fue centrarse en las fases principales de cualquier acto colectivo. En un seguimiento histórico, resumiendo algunas teorías de Lasswell, entre otros, Marcelo González (2005) afirma que entre sus mayores aportes se encuentra la importancia de las nociones de tiempo y espacio en la determinación de las políticas, señalando que una de las tareas de las ciencias políticas es seguir detalladamente los procesos de transformación social, difusión y reflujo a nivel mundial, para dar real valor al significado de los acontecimientos o hechos específicos.

Según su estudio, fue a comienzos de la década de los 80’s cuando se incorporó una nueva concepción que rompió con la idea de considerar las políticas públicas como el resultado del sistema político, lo que nos permite percibir las políticas públicas como un medio para definir la política y para proyectar verdaderos cambios a nivel social que pueden impactar aún en lo económico. En una aproximación a la definición de políticas públicas, Jean Claude Thoenig

(1997) afirma sobre ellas, “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación”. Sin embargo, según Aguilar y Lima las decisiones y acciones que se toman en el actuar político pueden no siempre dirigir un camino seguro y satisfactorio, implican en muchas medidas obstáculos y conflictos a la hora de abordar o evadir el problema, puesto que es un proceso que involucra la participación de varios agentes como el gobierno que legitima y la población afectada, quienes no solo identifican el problema sino que también buscan la manera de abordarlo proponiendo objetivos, proyectos y programas que definen causas y futuras consecuencias.

La política pública es entonces un modelo para la acción social, que propone soluciones concretas sobre cómo operar los asuntos públicos o situaciones que socialmente cubren un problema.

Políticas públicas de educación en Colombia

Bajo estos principios, la Secretaria de Planeación del Distrito de Bogotá configura el seguimiento de las políticas públicas bajo la Guía para la formulación, implementación y evaluación adoptada mediante el Decreto 689 de 2011 donde se consolida la definición de política pública de la siguiente manera:

Entendida como el conjunto de decisiones políticas y acciones estratégicas que llevan a la transformación de una realidad social, que tanto los ciudadanos y ciudadanas como quienes representan al Estado han determinado como importante o prioritaria de transformar, dado que subsisten en ella condiciones de desequilibrio y desigualdad que afectan la calidad de vida. La política pública plantea una distribución diferente de lo

existente, en especial y de manera estructural, del poder y su relación con la distribución de los bienes o servicios, y de éstos en atención a la materialización de los derechos individuales y colectivos teniendo en cuenta contextos y territorios políticos y sociales (Decreto 689, 2011).

Ahora bien, en lo referente a las políticas lingüísticas⁴ definidas en Colombia para la implementación de una lengua extranjera, en este caso el idioma inglés y la educación básica, su inicio se dio en el año 1982 con la política denominada The English Syllabus⁵, buscando incluir en el currículo esta lengua para los grados 6° a 11°. Sin embargo, los objetivos propuestos no fueron alcanzados dado que los docentes colombianos no se encontraban preparados ni lingüística ni pedagógicamente para asumir este reto. Y, para este entonces, se evidenció un desajuste entre los objetivos propuestos y las condiciones sociales del país. Posteriormente, la “Ley General de Educación” (1994) incluyó la necesidad de iniciar los estudios de una lengua extranjera desde la educación básica primaria y los lineamientos curriculares para poner en marcha lo promulgado en la ley, dando así origen al planteamiento de los estándares básicos de competencias en lenguas extranjeras (Usma, 2009). Para el año 2004 se dio inicio al “Programa Nacional de Bilingüismo” (PNB)⁶ con el propósito de mejorar las competencias comunicativas en inglés en todos los niveles educativos hasta lograr que los ciudadanos colombianos sean bilingües, siendo el inglés la segunda lengua de dominio, esto para el año 2019. En respuesta a esta propuesta, la capital del país dio inicio al “Programa Bogotá Bilingüe” (2005), con el

⁴ Shohamy (2006) define política lingüística como un mecanismo de organización y manipulación de los comportamientos del idioma, y que tiene lugar a partir de las decisiones que se toman, teniendo en cuenta el uso de la lengua en la sociedad.

⁵ The English Syllabus su objetivo era responder a las problemáticas como “el bajo desempeño de los estudiantes; la falta de objetivos claros y viables; la necesidad de renovar el aprendizaje y la enseñanza de la lengua extranjera; y la ausencia de materiales y libros de texto actualizados” (Usma, 2009, p.125)

⁶ Ministerio de Educación Nacional. (2006). El Programa Nacional de Bilingüismo, en: www.mineduacion.gov.co

objetivo de insertar la ciudad de Bogotá en la economía global por medio del aprendizaje del inglés como segunda lengua (García J. y García D. ,2012).

En este contexto se da inicio a una política de calidad en la educación del país en la que se plantea una revolución educativa. Rosa María Cely, asesora académica del Programa Nacional de Bilingüismo, afirma que esta revolución busca dar respuestas a las necesidades de cobertura y de calidad de vida de la población. El desafío de la política de calidad consiste en involucrar a las instituciones educativas, a toda la comunidad escolar y a la sociedad en general, en el propósito común de poner en marcha un sistema de mejoramiento continuo en aras de alcanzar los objetivos de los programas propuestos.⁷

Dentro de los parámetros de calidad se estableció la necesidad de aplicar una evaluación que permitiera cuantificar el avance de la puesta en marcha de cada programa, dimensionar y conocer el nivel de conocimiento de los alumnos egresados de la educación básica y superior de tal manera que se puedan diseñar, controlar y modificar planes de mejoramiento que vayan enfocados no solamente al grupo de estudiantes sino también al dominio y perfeccionamiento de una segunda lengua en el claustro docente. Es así como se incluye el componente de inglés en las pruebas de estado ECAES, alineado a los estándares que propone el Marco Común de Referencia Europeo. Según Cely, a través de este marco es posible mostrar la importancia de tener parámetros como referentes que posibilitan ver los avances frente a otros países e introducir parámetros internacionales de medición y alineación al contexto local.

Los planes de capacitación también hacen parte del desarrollo del PNB como política pública, buscando fortalecer las habilidades en las prácticas pedagógicas y fomentando la aplicación de capacitaciones por medio del uso de nuevas tecnologías. Como

⁷ Memorias del II Simposio Internacional de Bilingüismo y Educación Bilingüe en América Latina, 2006.

desarrollábamos anteriormente, la política pública tiene como objetivo la acción social y tiene como propósito crear cambios con una situación dada, de allí que el principal objetivo del PNB sea tener ciudadanos capaces de comunicarse en inglés y opte como estrategias la capacitación y especialización no solo de los alumnos sino también de los docentes.

Ahora bien, de acuerdo con lo que hemos venido desarrollando, la iniciativa de involucrar permanentemente en el modelo de educación del país la enseñanza del inglés como segunda lengua data del año 1982, sin embargo, hasta ahora ninguno de los programas puestos en marcha en las políticas públicas de educación ha dado resultados efectivos y en pleno año 2016 no es posible afirmar que se hayan cumplido cabalmente los objetivos plasmados en cada programa. Pensando en esto nace nuestra iniciativa por enfatizar en la necesidad de abordar la Evaluación de Programas Sociales para tener una nueva perspectiva que nos permita identificar las verdaderas dificultades para generar resultados eficaces, eficientes y de calidad de acuerdo con el propósito que se enmarcan los mismos y que buscan la transformación de un problema social.

De acuerdo con el marco que hemos venido desarrollando, las políticas públicas son un medio para definir la política y para proyectar verdaderos cambios a nivel social que puedan aún trascender en lo económico. Podríamos sostener que su objetivo se plasma en un proceso social que logra configurar las pugnas que se presentan en dos campos y que evidencian un problema. Las acciones tomadas desde este objetivo involucran varios agentes sociales desde distintos sectores y/o niveles del gobierno. Es pertinente citar un concepto práctico y sencillo frente a las políticas públicas entendidas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas

que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997).

En el caso de Colombia, el modelo de política social busca estar acorde con el modelo económico, por tanto, se ha buscado durante años resolver un problema latente y es el alto porcentaje de población escolar sin dominio del idioma inglés como segunda lengua, dados los esfuerzos y la puesta en marcha de distintos programas, como hemos visto desde 1982 y hasta la fecha con el programa Colombia Bilingüe, el estado ha tomado decisiones, se ha planteado objetivos y ha llevado a cabo distintas acciones que involucran a distintos agentes sociales para resolver una necesidad que ve como un problema para el avance de una política económica influenciada por las necesidades globalizantes de la sociedad actual.

Entonces, las políticas públicas se materializan a través de programas y proyectos para los que es necesario distribuir recursos económicos y sociales, en este caso y siendo nuestro objetivo a evaluar, el Programa Bogotá Bilingüe en 10 años (PBB). Este es visto como un programa social dado que en sus objetivos se plantea mejorar la calidad de vida de la población escolar como futuros ciudadanos y sus acciones están dirigidas a transformar un problema social delimitado (la falta de manejo del idioma inglés como segunda lengua) que afecta a una población específica y para el cual se han destinado recursos del estado. Según, Di Virgilio (2012), mientras que la política pública se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, el programa remite a una construcción técnica (que no niega el componente político), con menor o mayor capacidad de expresar la complejidad del problema. Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005); son los responsables de establecer las

prioridades de intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos.

Metodología

La metodología para el desarrollo del presente proyecto, se orientó bajo la dirección de una evaluación de tipo descriptivo, planteando como objetivo principal, evaluar el programa “Bogotá bilingüe en 10 años” desde el modelo de gestión integral de programas sociales, en busca de determinar las fortalezas y debilidades del programa desde su seno, y de ahí, la caracterización y evaluación de la política pública. De esta manera, la orientación del proyecto fue representativa y para la recolección de la información y el análisis de la misma se soportó mediante métodos principalmente cualitativos ya como se suele hacer en la gestión integral de trabajos o proyectos sociales orientada a resultados, con aportes de evaluación cuantitativa, expresada en la valoración de las matrices y la evaluación de indicadores (esto hace parte de los resultados del otro grupo).

Evaluación de programas sociales

Como base para la evaluación del PBB el modelo propuesto se orientó desde el Manual Metodológico para la planificación y Evaluación de Programas Sociales propuesto por Irene Novacovsky⁸ y Patricio Chaves⁹. Este ha sido elaborado con el fin de contribuir a cambiar las perspectivas frente a los programas sociales, resaltando la importancia de dar

⁸ Lic. en Sociología. Cuenta con una extensa experiencia en evaluación y monitoreo de programas y servicios sociales, y coordinación de equipos interdisciplinarios. Se desempeñó como consultora de organismos internacionales en tareas de investigación en el campo social y en evaluación. Coordinadora del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO). Miembro de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe.

⁹ Licenciado en Ciencias Jurídicas, Maestro en Ciencias en Planificación para el Desarrollo y candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina. Director General de GESIP, S. C. Gestión de Proyecto Sociales, Educativos, Culturales. Consultor y coordinador de proyectos educativos, sociales y culturales en las Oficinas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en Ecuador, Venezuela, Argentina y México. 1991-2007

un nuevo enfoque a la evaluación como proceso continuo y necesario para fortalecer y garantizar la efectividad y productividad en el desarrollo de programas sociales.

Inicialmente se proyectó la importancia de esta propuesta resumiendo la finalidad que la abarca, dando algunos puntos desarrollados en el mismo texto (Cuadro N. 1).

De igual forma se consideró relevante para la comprensión y aceptación de la metodología relacionar la comparación realizada por los autores entre la evaluación tradicional y la evaluación integral planteada (Cuadro N. 2).

De acuerdo con las anteriores finalidades, este proyecto ha sido esbozado por tres ejes principales conformando la metodología diseñada para dar en marcha el análisis en diferentes aspectos; estos son: la planificación, la ejecución y la evaluación.

No obstante, es claro resaltar que estos tres pasos son realizados en un proceso permanente puesto que la gestión de éstos es el desarrollo completo de todo el programa, desde el momento que se identifica el problema que le da arranque hasta el momento de evaluación de los impactos que el programa haya generado en la población de análisis y acción, en este caso los colegios públicos de Bogotá. Así mismo, cuenta con un carácter integral el cual se experimenta en el desarrollo y la relación perenne de estos tres procesos que están conformados en la metodología. Esta cadena conlleva al logro de resultados, dado que la finalidad elemental del programa es brindar una solución eficaz frente a una situación; por lo tanto, la planificación, la ejecución y evaluación siempre van de la mano y tienen un desarrollo continuo por etapas las cuales permiten identificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados que evidentemente transforman un problema.

Del mismo modo, el por qué se desarrolla la evaluación básicamente parte del enfoque de la gestión integral donde se traza como objetivo el desarrollar una retroalimentación en

la gestión del programa; es decir, suministrar información, detectar inconvenientes y proponer soluciones continuamente para tomar decisiones que ayuden con la estabilidad, la viabilidad y sustentabilidad de sus componentes. De igual forma los procesos, el cumplimiento de los propósitos y acciones presentadas con anterioridad, la perspectiva de las poblaciones y el resultado de los niveles de inglés, comprensión y eficacia tanto de docentes como de estudiantes dejarán una huella que conlleva a incentivar la acción y reflexión.

De acuerdo con lo anterior el desarrollo de la evaluación estuvo orientado hacia los resultados, permitiendo obtener mayor información y lograr un análisis del cumplimiento de las propuestas del programa en términos de eficacia, para así, retroalimentar la misión del mismo y confirmar si se está cumpliendo en el sector educativo.

Recopilación y análisis de la información

La recopilación de información se logró mediante una red causal dando origen a los síntomas, las causas directas e indirectas y estructurales del problema, en este caso el alto porcentaje de población escolar sin dominio del idioma inglés como segunda lengua en la ciudad de Bogotá. Luego de la identificación de las causas se realizó el análisis de hechos, en el cual dichas fuentes identificadas alcanzan a tener un valor de incidencia mediante la cual se analiza, se considera y se hace una priorización de estas y a partir de ahí surge la matriz de direccionalidad de objetivos cuyo fin es el análisis de la realidad y el estudio preciso de los componentes no estrictamente representativos pero si característicos en la población.

Dentro de la metodología, la planificación hizo parte del proceso en el cual dimos cuenta de la identificación y delimitación del problema: el alto porcentaje de la población

escolar de colegios públicos sin dominio del inglés como segunda lengua y así mismo se analizó a profundidad aquellos factores que generan el problema, tales como, las falencias en la ejecución de políticas de implementación del bilingüismo, el impacto en los factores del desarrollo del ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y actuar) establecidos entre los colegios y la Secretaría de Educación para alcanzar las metas propuestas; entre otros. Así mismo, se identifican y proponen acciones que apunten efectivamente a mejorar aspectos específicos del programa.

Ahora bien, la evaluación del programa fue realizada principalmente después de un monitoreo y análisis que dio cuenta de la eficacia y eficiencia de la misma, en eso se incluyen las actividades, políticas, características y resultados dentro del programa; es ahí donde observamos los resultados y los impactos de la planificación y su ejecución. Vale la pena señalar que la evaluación se realizó con la finalidad de generar información, conocimiento y aprendizaje que implica la toma de decisiones a tiempo para garantizar la calidad de los procesos, resultados e impactos que conllevan a la reflexión acerca del contexto educativo buscando un mejoramiento de las condiciones y de los procesos de enseñanza del inglés como segunda lengua en los colegios distritales.

En este orden de ideas se puede afirmar que la evaluación constituyó un proceso permanente en todas las etapas del programa. Partiendo de esto se consideró importante encontrar las causas e indicadores que fueron eficaces para identificar los impactos y aspectos llamativos del proceso. Dada nuestra condición de docentes es importante tener conciencia y conocer la realidad en la que la comunidad escolar y su entorno se desarrollan. Por tanto, es pertinente resaltar lo enunciado por Chaves y Novakowsky al decir que: “La

evaluación constituye una herramienta fundamental para mejorar la calidad de los bienes y servicios prestados por los programas” (Chaves P., y Novakowsky I, 1999, pg. 53).

Resultados y Conclusiones

Evaluación de los momentos del programa

El programa consta de varios momentos que pueden ser analizados y evaluados de la siguiente manera:

1. Evaluación de diagnóstico:

Diagnóstico 2003

Total	Docentes		Estudiantes	
<A1	8	1%	329	13%
A1	258	18%	1787	68%
A2	670	46%	432	17%
B1	405	28%	64	2%
B2	111	8%	4	0%
C1	16	1%	0	0%
C2	4	0%	0	0%
Total	1472	100%	2616	100%

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Educación

Bogotá sin indiferencia

Fuente: Plan sectorial de educación 2004 – 2008 “Bogotá: una gran escuela”. Alcaldía Mayor.

La evaluación de políticas públicas se basa en el seguimiento al desarrollo del programa que se lleva a cabo, en el cumplimiento de los objetivos y las metas propuestas con el fin de llegar a una acertada interpretación y reflexión de la realidad educativa. En atención al programa Bogotá Bilingüe no existe información explícita, en especial no se destaca un diagnóstico inicial que atienda las necesidades fundamentales de la población escolar.

Las competencias en inglés de un total de 1472 docentes del sector público fueron diagnosticadas en el año 2003, mostrando las debilidades presentadas en la mayoría de docentes. Las competencias están conforme a la escala del Marco Común Europeo el cual insta un sistema de medición desde A1 siendo el más bajo hasta C2 como equivalente al nivel superior. Por tanto, el nivel mayoritario de docentes con un 46% es de A2 y se busca que mínimo ellos obtengan un nivel B1 según la escala.

De acuerdo con las estadísticas de la Alcaldía Mayor el dominio del inglés entre los docentes y estudiantes de las instituciones educativas es bajo, y con base en ello se implementan unas acciones dirigidas hacia la consolidación y ejecución del bilingüismo, con el propósito de superar las debilidades y obtener una mejora en las competencias de una segunda lengua.

2. Evaluación de Planeación:

De acuerdo con el Cuadro N.3, al realizar el análisis de las categorías se evidenció una incoherencia en el planteamiento inicial del programa porque carece de la identificación de un problema específico que permita definir los lineamientos y trazar un horizonte con el fin de tener metas y objetivos claros para su desarrollo. Lo cual, representa una ambigüedad dado que éstos no atacan de manera directa sino más bien indirecta las necesidades de la población escolar. El producto y los recursos no se presentan de manera clara en el acuerdo que institucionaliza el programa pero es posible inferirlo en sus componentes.

Matriz de Viabilidad Política (Cuadro N. 4)

Frente a los actores sociales involucrados directamente en el planteamiento y desarrollo del programa se evidenciaron principalmente 8, en los que los entes gubernamentales tienen un mayor interés y peso político, tanto formal como de hecho que contribuye en el nivel de

viabilidad política del programa. Los sindicatos tienen una incidencia media en el peso político formal pero muy alta en cuanto al hecho, dado sus intereses pueden estar más o menos enfocados en el desarrollo de un programa bilingüe. La comunidad escolar representada por los docentes quienes tienen una incidencia muy alta frente a la ejecución del programa influyen directamente en el desarrollo del mismo ya que hacen parte de los beneficiarios y de los principales ejecutores y sensibilizadores de la comunidad. Por otro lado, el peso político de hecho de los medios de comunicación tiene una incidencia alta para la promulgación y sensibilización de toda la comunidad escolar.

Matriz de Red causal (Cuadro N. 5).

La red causal es utilizada para determinar un problema, de dónde surge, cuáles son sus influencias y cuáles son las conclusiones o las causas a las cuales conlleva dicho problema. Esta es una herramienta que sirve para realizar un análisis detallado del problema y determinar múltiples variables o factores que puedan afectarlo o hacer parte del mismo.

La red causal puede ser leída de arriba abajo y/o de abajo hacia arriba. En la parte posterior se encuentran las consecuencias o conclusiones a las cuales conlleva el problema y éste se desarrolla de tal manera que pueda también ser leído bidireccionalmente (arriba-abajo), esto quiere decir que, si se va desde los síntomas hacia el problema es posible ver razonablemente que eso lo determina y si su lectura se realiza de abajo hacia arriba, se puede entrever las diferentes causas que lo enmarcan. La Red Causal es una herramienta de apoyo para poder realizar cualquier tipo de investigación ya que a partir de ésta se determinan causas y consecuencias para poder realizar indicadores y demás factores que se puedan tener en un problema, su lectura en dos sentidos y lógica es su característica

principal, donde las causas y las razones deben estar conectadas y enfocadas en el problema.

La red causal es la base fundamental para iniciar el trabajo de una investigación. Es posible que varíe de acuerdo con las conclusiones de la investigación ya que se pueden determinar otras causas que no se estimaron inicialmente, esto da un enfoque que direcciona la lógica de las secuencias frente a todo lo que influencia en el trabajo de investigación y plantea la forma en que pueden influenciar las causas y consecuencias para poder solventar el problema. No necesariamente se debe tener una resolución de una pregunta en específico, simplemente ésta servirá para sostener las causas y las consecuencias.

Inicialmente se planteó un árbol de problemas, donde divagando entre las lecturas previas establecimos el problema principal: “**Alto porcentaje de la población escolar sin dominio del idioma inglés como segunda lengua en Bogotá**”; el cual cambio en la medida que se iban encontrando resultados a través de la investigación. Las causas, directas, indirectas, estructurales y síntomas, salieron de un estudio donde se tomaron los objetivos iniciales del programa a largo y corto plazo junto con las estadísticas de anteriores resultados frente a estos objetivos marcados anualmente con las pruebas de estado.

Matriz de Análisis de incidencias (Cuadro N. 6)

Se establecieron las siguientes incidencias que impidieron la eficacia en el desarrollo del programa:

- La falta de continuidad e impacto de anteriores programas para impulsar el desarrollo de una segunda lengua (inglés).

- La imprecisión en la ejecución de las políticas para la implementación del PBB en 10 años.
- La carencia de una investigación cualitativa y cuantitativa acerca de las condiciones reales de los planteles educativos distritales para llevar a cabo eficiente y eficazmente programas de bilingüismo.
- La desarticulación de los proyectos para el desarrollo de una segunda lengua.
- La descontextualización de las políticas públicas de educación que afecta el desarrollo de programas de bilingüismo para la población escolar distrital.
- Un alto porcentaje de docentes de segunda lengua (inglés) que no cuentan con el nivel mínimo (B2) para la enseñanza.

La identificación de estas incidencias permite plantear una variedad de elementos de importancia para la construcción e implementación de currículos que den la oportunidad de mejorar y encaminar el aprendizaje y progreso del desarrollo de las competencias del inglés como segunda lengua y así mismo trabajar para optimizar la calidad del currículo.

Matriz de Priorización de causas:

Luego del análisis realizado anteriormente es necesario ponderar cada una de las causas identificadas frente al problema para medir el nivel de incidencia que estas presentan y destacar aquellas que se encuentran en un rango alto, de tal forma que se pueda realizar una direccionalidad con relación a los objetivos del programa.

En total se cuenta con 11 causas que se clasifican como estructurales, directas e indirectas con relación al problema.

La ponderación es dada de acuerdo con la sumatoria de la calificación de incidencias y el puntaje más alto dentro de las mismas, donde se infiere que el nivel de incidencia alta está entre 18 y 25 puntos y el nivel medio entre 10 y 17 (Cuadro N.7).

Direccionalidad de los objetivos

Al desarrollar la matriz de evaluación que busca relacionar los objetivos específicos del programa frente a las causas críticas o que tienen mayor incidencia aparentemente no se refleja una concreta relación dada la ambigüedad de los mismos, ya que se encuentran planteados desde un querer más no desde un deber ser. Sin embargo, al repensar el planteamiento y analizarlo desde las acciones que se desarrollan en el marco del programa frente a los objetivos es posible determinar que si existe un nivel de incidencia que apunta hacia las causas críticas identificadas (Cuadro N. 8).

Matriz de Evaluación de Direccionalidad componente condiciones básicas –
infraestructura:

El direccionamiento de los planes de acción ha sido significativo en la búsqueda de soluciones y estrategias que aplican para las diferentes causas que establecen el problema aunque éste no haya sido identificado inicialmente. Sin embargo, no se estableció una medición que permitiera tener una certeza respecto a los resultados que finalmente se buscaban en la puesta en marcha de los planes de acción que contiene el programa (Cuadro N. 9).

Conclusiones

De acuerdo con el desarrollo de los programas que promueven el bilingüismo en la ciudad de Bogotá es evidente que plantear una evaluación desde los entes gubernamentales permite evidenciar que la ciudadanía se siente cada vez menos identificada con las

decisiones y promociones dictadas bajo el marco de las políticas públicas, dado que se perciben lejos de su capacidad de incidencia y por el contrario, se relaciona con el sometimiento a la lógica de las hegemonías. Por esta razón, para concluir nuestra investigación, vamos a tener en cuenta las características principales que deben tener las políticas relacionadas con los resultados de la evaluación:

Deben ser integrales: aunque la propuesta por la cual se institucionaliza el programa nació como fruto de la voluntad de varias partes donde se involucran distintos actores del aparato estatal y no se limita a un período de gobierno específico, la falta de investigación frente a la realidad social impide la contextualización del programa y por tanto, no es perceptible la integración de los lineamientos y el marco normativo con la realidad de la comunidad escolar.

Deben ser articuladas: el enfoque básicamente económico en el que se encuentra dirigido el programa impide articularlo eficazmente como una política de educación dado que sus objetivos y planes de acción están enfocados en el aprendizaje del inglés como una segunda lengua visto como herramienta de inserción económica bajo perspectivas hegemónicas alejadas de las posibilidades reales de la comunidad inmersa en los propósitos del mismo programa (instituciones públicas).

Deben ser intencionadas: la política pública no es un acto reactivo por el contrario hace parte de un proceso intencional que busca intervenir y dar solución a un problema social específico. El surgimiento del programa se dio bajo la reacción a las estrategias económicas del país y no como respuesta a una necesidad comunicativa del entorno.

Deben ser intersectoriales: durante la promoción de programas de bilingüismo ha sido posible involucrar a distintos sectores de la sociedad tanto públicos como privados. En los

lineamientos del programa se plantean sectores estratégicos involucrados como el educativo, empresarial, urbano e institucional y los medios de comunicación, sin embargo, las líneas de acción están enmarcadas bajo un contexto imaginario que garantiza la respuesta asertiva y propositiva de todos los sectores frente al desarrollo del programa que dados los antecedentes no ha mostrado mayor eficiencia.

Debe contar con una voluntad política: de acuerdo con la evaluación el nivel de voluntad política es alto, la propuesta es iniciativa del sector gubernamental y empresarial lo que implica una mayor viabilidad, es importante contar con la sensibilización de la comunidad escolar a través de los medios de comunicación y la construcción de lazos de confianza entre todos los actores políticos con el fin de dar credibilidad al programa.

Deben ser actos preventivos: evidentemente el programa está planteado como una acción reactiva frente a las necesidades económicas planteadas por la globalización.

Debe surgir de necesidades reales y contextuales, en las que se involucre a todos los actores: una de las principales causas del problema es la descontextualización del programa dado que los diagnósticos están basados en resultados cuantitativos obtenidos por las pruebas de estado más no por un trabajo de investigación de campo etnográfico o sociocultural de la comunidad escolar que permita profundizar en las necesidades apremiantes y causas raíz de los bajos niveles de la competencia en el idioma inglés como segunda lengua.

Debe dar espacio para el seguimiento, la evaluación y la regulación: uno de los factores principales que afecta la efectividad del programa es la falta de seguimiento al desarrollo del mismo por entidades que estén involucradas de principio a fin en el programa social. Hasta el momento se desconocen documentos o cifras concretas de alguna

evaluación que se haya aplicado en las etapas del proceso del programa, solamente y también desde una mirada cuantitativa el estudio realizado por la Contraloría General de la Nación pero bajo sus competencias y no desde las mismas entidades promotoras que de manera retrospectiva pueden actuar para aplicar los cambios correctivos necesarios durante el proceso y no al final del mismo.

Anexos

Cuadro N.1: Gestión Integral de Programas Sociales

Finalidades de una metodología de Gestión Integral de Programas Sociales orientada a resultados	
✓	Contribuir al desarrollo y fortalecimiento de la capacidad institucional de los organismos encargados de la gestión de los programas sociales.
✓	Viabilizar la ejecución y el cumplimiento de los objetivos de la Política Social.
✓	Contribuir al logro de resultados eficaces y eficientes en la inversión social con el fin de mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza.
✓	Facilitar herramientas, instrumentos y criterios para el diseño y la ejecución de evaluaciones de las acciones sociales.
✓	Contribuir a alcanzar una adecuada coordinación inter e intrainstitucional de las entidades y organismos que son responsables de las acciones de los programas sociales.
✓	Contribuir a optimizar los recursos con los que cuentan los organismos para la solución de problemas de las poblaciones beneficiarias.
✓	Articular, en forma integral, la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones sociales que llevan adelante los organismos responsables.
✓	Garantizar que los recursos destinados a la política social se dirijan, efectivamente, a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más carenciadas del país.

Fuente: Gestión Integral de Programas Sociales orientada a resultados (1999).

Cuadro N. 2: Evaluación tradicional v. Evaluación Integral de Programas Sociales

Preguntas orientadoras	La evaluación tradicional de los programas sociales	La evaluación en la Gestión Integral de los programas sociales
¿Cómo participa la evaluación en los programas sociales?	No es parte constitutiva del programa.	Se consolida progresivamente una “cultura de evaluación” de los programas sociales.
¿Cuál es la finalidad predominante?	Control y fiscalización.	Conocimiento y aprendizaje para la toma de decisiones y para el mejoramiento de la gestión y los resultados. Otorga transparencia a la política social.

¿Cuál es el significado de la evaluación?	Es una fase o etapa del ciclo de vida de los programas.	Es un proceso permanente de la Gestión Integral de los programas sociales.
¿Cuándo se realiza la evaluación?	Se realiza fundamentalmente al inicio (evaluación ex ante) y a final del programa social (evaluación ex post)	Es un proceso que acompaña al programa social en toda su vida. Se evalúan la planificación, la ejecución y finalización del programa social (evaluación integral).
¿Cuáles son los aspectos prioritarios que se evalúan?	Se centra en la evaluación físico-financiera de los productos del programa social.	Se centra en los resultados e impactos pero para ello, se requiere la evaluación de procesos.
¿Qué se evalúa de la ejecución?	El seguimiento se limita a una evaluación de los productos.	La evaluación de la ejecución de los programas sociales implica el análisis del desarrollo de procesos, el cumplimiento de las actividades y el logro de los resultados durante el desarrollo del programa.
¿Se considera la evaluación en la planificación?	La planificación y la formulación tradicional no prevén el desarrollo de parámetros e indicadores de evaluación.	Los parámetros y los indicadores de evaluación y monitoreo se construyen a lo largo del proceso de planificación del programa.
¿Cuál es el papel de las evaluaciones externas?	Se prioriza sólo la evaluación externa, sin considerar procesos de evaluación que desarrolla la misma institución ejecutora del programa social.	El diseño y la puesta en marcha de una evaluación continua por parte del equipo de gestión del programa contribuyen y viabiliza la realización de evaluaciones externas.
¿Cuál es la concepción metodológica de las evaluaciones?	Se centra en criterios metodológicos derivados de la evaluación económico-financiera de proyectos.	Se utilizan distintas herramientas de evaluación que tienen características metodológicas específicas y complementarias. Se articulan métodos y técnicas cuantitativas y cualitativas de acuerdo con los aspectos que se evalúan.

Fuente: Gestión Integral de Programas Sociales orientada a resultados (1999).

Cuadro N. 3:

Matriz de Identificación de Categorías del programa:

CATEGORÍAS	¿CONTIENE EL ELEMENTO?	
	SI	NO
Problema		X
Objetivo General	X	
Objetivos Específicos	X	
Actividades	X	
Metas	X	
Producto	X	
Recursos	X	
Presupuesto	X	

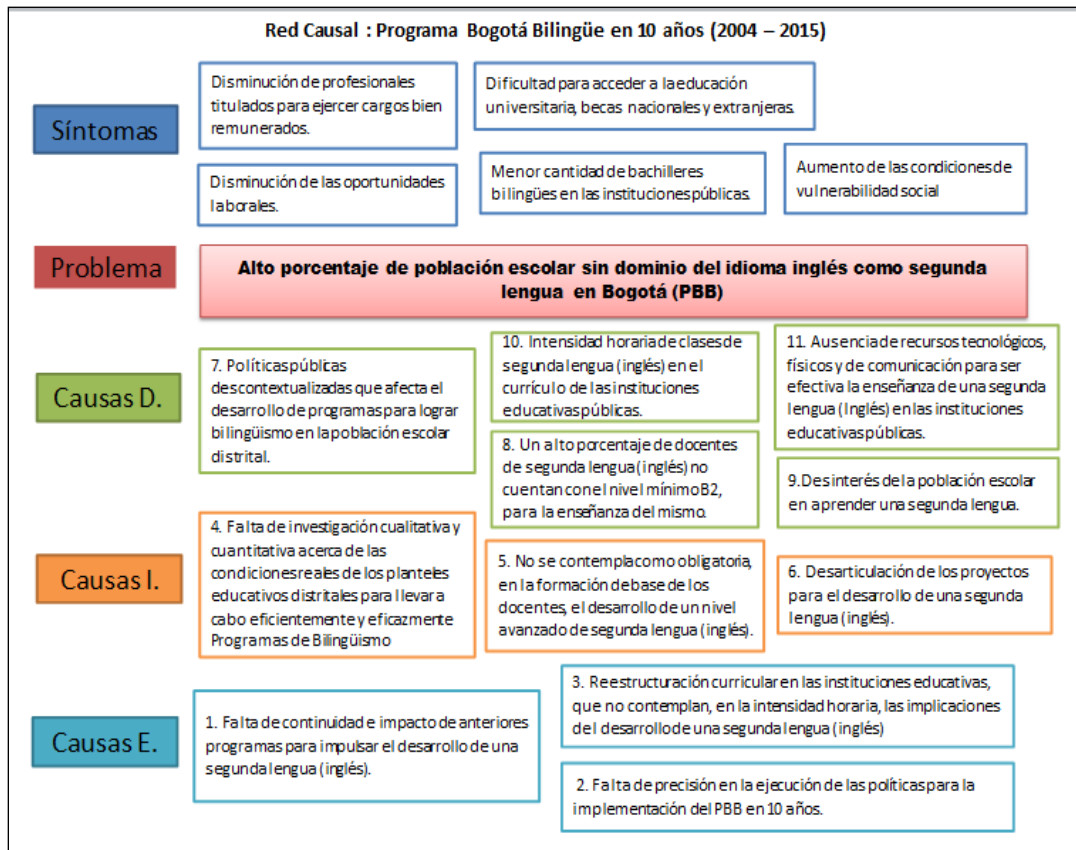
Fuente: Elaboración de los autores.

Cuadro N. 4: Matriz de análisis Viabilidad política:

PROGRAMA BOGOTÁ BILINGÜE EN 10 AÑOS					
CURSO DE ACCIÓN	ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS	INTERES EN LA EJECUCIÓN	PESO POLITICO FORMAL	PESO POLITICO DE HECHO	NIVEL DE VIABILIDAD POLITICA
CATEGORIA FORMACIÓN SITUADA	MEN	(+)	100	100	61 (ALTO) * MA YOR DIFUSIÓN. * SENSIBILIZACIÓN CON FLIAS Y DOCENTES. * SENSIBILIZACIÓN CON DIRETIVOS * CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA
	SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL	(+)	100	100	
	SINDICATOS	(+,-)	50	80	
	DIRECTIVOS	(+,-)	60	100	
	DOCENTES	(+)	100	100	
	PADRES DE FLIA	(+,-)	0	20	
	ESTUDIANTES	(-)	0	10	
	MEDIOS DE COMUNICACIÓN	(+)	0	60	

Fuente: Elaboración de los autores

Cuadro N. 5: Matriz de Red Causal:



Fuente: Elaboración de los autores

Cuadro N.6: Matriz de análisis de incidencias

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	TM
C1		1	2	3	3	3	3	3	3	3	3	27
C2	3		3	1	3	3	3	3	3	3	3	25
C3	1	0		0	3	0	0	3	3	3	3	15
C4	2	3	3		0	3	3	2	0	3	1	18
C5	1	0	0	0		0	0	3	0	0	0	3
C6	3	3	3	2	2		1	3	2	3	3	22
C7	3	3	3	0	3	3		3	2	3	3	23
C8	1	0	0	0	0	0	0		2	0	3	5
C9	0	0	2	0	0	0	0	2		0	0	4
C10	1	1	0	0	0	0	0	0	3		2	6
C11	1	0	0	0	0	0	0	1	3	0		4
TD	16	11	16	6	14	12	10	23	21	18	21	

Fuente: Elaboración de los autores

Cuadro N. 7: Matriz de Priorización de causas

N.	CAUSAS	Clase	TM	TD
1	Falta de continuidad e impacto de anteriores programas para impulsar el desarrollo de una segunda lengua (inglés).	CE	21	22
2	Falta de precisión en la ejecución de las políticas para la implementación de programas de bilingüismo.	CE	11	6
3	Reestructuración curricular en las instituciones educativas, que no contemplan, en la intensidad horaria, las implicaciones del desarrollo de una segunda lengua (inglés)	CE	11	10
4	Falta de investigación cualitativa y cuantitativa acerca de las condiciones reales de los planteles educativos distritales para llevar a cabo eficientemente y eficazmente Programas de Bilingüismo	CI	11	5
5	No se contempla como obligatoria, en la formación de base de los docentes, el desarrollo de un nivel avanzado de segunda lengua (inglés).	CI	8	17
6	Desarticulación de los proyectos para el desarrollo de una segunda lengua (inglés).	CI	12	25
7	Políticas públicas descontextualizadas que afecta el desarrollo de programas para lograr bilingüismo en la población escolar distrital	CD	18	11
8	Un alto porcentaje de docentes de segunda lengua (inglés) no cuentan con el nivel mínimo B2, para la enseñanza del mismo.	CD	11	9
9	Desinterés de la población escolar en aprender una segunda lengua	CD	3	16
10	Intensidad horaria de clases de segunda lengua (inglés) en el currículo de las instituciones educativas públicas.	CD	6	12
11	Ausencia de recursos tecnológicos, físicos y de comunicación para ser efectiva la enseñanza de una segunda lengua (Inglés) en las instituciones educativas públicas.	CD	12	13

Fuente: Elaboración de los autores

Cuadro N. 8: Matriz de Direccionalidad de objetivos:

Objetivos	Causas Críticas					
	C1	C2	C4	C6	C7	C8
Lograr una ciudad competitiva y atractiva para el turismo y la inversión internacional	0	1	1	2	1	3
Liderar una estrategia concertada entre los sectores público y privado para alcanzar niveles de dominio de una segunda lengua en los niveles educativo, empresarial, comunicaciones y urbano . Institucional a partir de estándares internacionalmente comparables.	0	0	2	1	0	1
Garantizar la competencia comunicativa bilingüe de los estudiantes y docentes de la ciudad, en todos sus niveles.	0	2	0	2	0	3

Fuente: Elaboración de los autores

Cuadro N.9: Matriz de Evaluación de Direccionalidad componente condiciones básicas – infraestructura

Plan de Acción	Causas Críticas				
	C1	C2	C4	C6	C7
Establecer acciones conjuntas públicas y privadas que fomenten la práctica y generación de bienes y servicios bilingües en la gestión e internacionalización del sector productivo de la capital.	1	0	2	2	2
Promover acuerdos de trabajo conjunto sobre el uso y la utilización de la comunicación bilingüe en espacios urbanos, en servicios públicos y en el sector de comunicaciones.	2	1	1	0	1
Contribuir con iniciativas propias o en alianzas conjuntas que incidan en el entorno Bilingüe de Bogotá y su región circundante	2	1	0	1	2
Desarrollar estudios e investigaciones que fortalezcan el fomento del bilingüismo en la ciudad	1	3	3	2	1
Brindar la capacitación necesaria a los docentes vinculados a la Secretaría de Educación en idioma inglés, de conformidad con los proyectos que se realicen con fundamento en este programa y modificación, para las exigencias para su vinculación hacia el futuro.	1	0	2	0	1
Estructurar un plan específico de capacitación permanente de los profesores del área de idiomas y demás docentes vinculados a la Secretaría de Educación hasta lograr un ambiente bilingüe	2	3	1	3	2
Estructurar e implementar un ambiente bilingüe en los colegios de propiedad del Distrito Capital	3	1	2	3	3
Establecer sistemas que permitan la enseñanza gratuita del inglés para las personas de los estratos 1 y 2	0	1	2	0	2

Fuente: Elaboración de los autores.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (12 de Diciembre de 2011). Decreto 689 de 2011. Guía para la formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas Distritales.
Obtenido de Alcaldía Mayor de Bogotá.:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45193>
- Astorga, C. R. (Septiembre de 2009). Contribuciones a las Ciencias Sociales. Obtenido de
¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?:
<http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Cambridge Dictionaries Online. (s.f.). Politics. Obtenido de
<http://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/politics>
- Cerdá, R. (1986). Diccionario de Lingüística: Dictionary of Linguistics. Madrid: Anaya.
- Cohen, E., & Franco, R. (Siglo Veintiuno). Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. México: CEPAL.
- Colombia Bilingüe . (2014). Información del Programa Bogotá Bilingüe 2014 - 2018 .
Obtenido de <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-article-315515.html>
- Consejo de Bogotá. (2006). Acuerdo 253. Por el cual se institucionaliza el Programa Bogotá Bilingüe y se dictan otras disposiciones . Colombia.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente. Obtenido de
<http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-68>
- Di Vigilio, M., & Solano, R. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales 1ra Edición. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

- García, J. y García, D. Políticas lingüísticas en Colombia: tensiones entre políticas para lenguas mayoritarias y lenguas minoritarias. *Boletín de Filología*, Tomo XLVII. 2012, p.47-70. Universidad Nacional de Colombia.
- González, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento hacia la disciplina. *Revista Jurídica Quid Iuris*, 99-118.
- López, F. (2001). Preparar el futuro: la educación ante los desafíos de la globalización. Madrid: La Muralla.
- Ministerio de Educación Nacional. (2006). Formar en Lenguas extranjeras: El reto. Lo que necesitamos saber y saber hacer. Obtenido de *Revolución educativa Colombia Aprende*: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-115375_archivo.pdf
- Novakovsky, I., & Chaves, P. (Abril de 1999). Gestión integral de programas sociales orientado a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. Obtenido de <http://metodos-avanzados.sociales.uba.ar/files/2014/03/Gestion-Integral-de-Programas-Sociales-SIEMPRO-Parte-1.pdf>
- Real Academia Española. (2016). Diccionario de la Lengua Española. Obtenido de <http://www.rae.es/diccionario-panhispanico-de-dudas/definiciones>
- Secretaría de Educación; Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Seguimiento a políticas. Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/PortalSDP/SeguimientoPoliticlas/PoliticlasSectoriales/Generalidades>

Shohamy, E. (2016). Language Policy: Hidden agendas and new approaches. New York :

Routledge.

Tamayo, M. (1997). La Nueva Administración pública. En R. Bañón y E. Carrillo

(Compiladores), El análisis de las políticas públicas, Cap. II. Madrid: Alianza

Universidad.

Thoenig, J. (1997). Política pública y Acción Pública . Revista de Gestión y Política

Pública.

Usma, J. (2009). Education and Language Policy in Colombia: Exploring Processes of

inclusion, exclusion, and stratification in Times of Global Reform. Profile 11 (1),

pp.123-141.

Valencia, S. (2005). Bilingualism and English Language Teaching in Colombia.

Universidad del Quindío: A Critica Outlook.