

La participación ciudadana en las políticas lingüísticas (públicas) en Colombia:

El caso del Plan Nacional de Bilingüismo 2004-2019

Lilian Paola Torrente Paternina

Universidad Nacional de Colombia

Abstract

El diseño y formulación de las políticas públicas destinadas al uso y/o promoción de lenguas extranjeras o políticas lingüísticas públicas no contempla un ejercicio participativo de los estamentos de la sociedad que se verían beneficiados o afectados por la implementación de la misma ya que deja en manos de los expertos en el tema (British Council) la responsabilidad de elaborar una política denominada Plan Nacional de Bilingüismo, la cual es poco aterrizada al contexto monolingüe colombiano.

*Palabras clave: políticas públicas, políticas lingüísticas, promoción, lenguas extranjeras, participación*

La participación ciudadana en las políticas lingüísticas (públicas) en Colombia:

El caso del Plan Nacional de Bilingüismo 2004-2019

El diseño de políticas públicas destinadas al uso y/o promoción de la lengua materna, lenguas extranjeras o lenguas nativas en Colombia ha seguido diferentes caminos: con respecto al uso de la lengua materna o las lenguas extranjeras, se recurre a los expertos (Academia de la Lengua, Instituto Caro y Cuervo, universidades, entes extranjeros –British Council, por ejemplo-) para el diseño de las mismas; caso contrario ocurre con las lenguas amerindias y/o nativas de grupos étnicos (afrodescendientes, raizales, indígenas), donde sí se ha contado con unos mecanismos de consulta para la creación e implementación de leyes y políticas (Ley de Lenguas Nativas) para su conservación y revitalización, aunque cabe resaltar que estas consultas o participación de estos grupos han sido cerrados y destinados sólo a estos grupos, y no están abiertas a la población general.

El caso particular al que me referiré es al de la creación y diseño de políticas públicas para la promoción del inglés como lengua extranjera en nuestro país, ya que como mencioné anteriormente, es de exclusiva atención de la comunidad experta que en este caso es el British Council. Como afirma Fischer (2009)“...given the dominance of expertise in the decision process... The institutions and practices of modern societies are anchored to professional knowledge, leaving decisionmakers highly dependent on expert judgments” (p. 2-3). La difusión de estas políticas es posterior, cuando ha sido diseñada y aprobada por el gobierno y el Ministerio de Educación, y es simplemente informada a la ciudadanía en general, sin tenerla en cuenta, o a las múltiples entidades que pudieran estar interesadas y que pudieran aportar al diseño de esta política, lo que ha sido muy criticado por diferentes estamentos como las universidades al no ser llamadas a participar en este proceso, a pesar de que son sus facultades de educación o ciencias

humanas quienes se encargan de formar a los docentes en lenguas extranjeras quienes juegan un papel fundamental en el cumplimiento de las políticas establecidas.

El papel de los ciudadanos como participantes en la elaboración y/o evaluación de las políticas lingüísticas públicas para la promoción y enseñanza de lenguas extranjeras es prácticamente inexistente. Desafortunadamente, el Estado colombiano no ha establecido unas estrategias de participación sobre el tema de políticas lingüísticas relacionadas con las lenguas extranjeras; frente a esto y pese a entrar a competir en el mercado global y a las exigencias del fenómeno de la globalización, ha mantenido una posición pasiva y excluyente al momento de plantear una política bilingüe.

Frente a lo anterior vale la pena el preguntarse: ¿nuestra visión de país debería incluir la meta de ser bilingüe en inglés? A nivel general, se afirma que es necesario contar con una población altamente competente en inglés para afrontar los desafíos de la globalización, pero la pregunta jamás se ha formulado a la población general: estudiantes, padres de familia, empleados, empresas, etc. En Colombia, la opinión general está de acuerdo con la promoción del inglés, pero en realidad, no hay una motivación real, e incluso las políticas diseñadas (las cuales no tienen en cuenta el contexto monolingüe, ni las condiciones de escolarización) parecieran que no han tenido un efecto significativo en la población a la cual está destinada (estudiantes de todos los niveles educativos). De acuerdo a Sanchez Jabba (2012), el análisis de las pruebas Saber 11 de los años 2007 al 2010 presentadas por estudiantes colombianos de último grado de educación secundaria, el 2% alcanzó el nivel B1 (intermedio) y menos del 1% logró el nivel B2 (intermedio avanzado) de los bachilleres colombianos. Este es un indicador claro que la política de bilingüismo no está dando los resultados esperados, teniendo en cuenta que son los colegios privados bilingües quienes obtienen los mejores resultados en estas pruebas.

Puerres (2006) devela el reto de la sociedad colombiana al momento de implementar el proyecto de bilingüismo, en el cual se tiende al mejoramiento de la “proficiencia del inglés” en los diversos niveles educativos, en especial por las dificultades que surgen dentro del aprendizaje de la lengua materna, y que se repiten en el aprendizaje de una segunda, pues requiere de una implementación de una política que permita la permanencia del proceso y por ende su mejoramiento; además nota la necesidad de que dicho programa responda a las necesidades que surgen en la multidimensionalidad del hombre y mas aun dentro del contexto colombiano y los resultados de dicho proceso educativo dependen de qué tan fuerte sea la política que la desarrolla, su sostenibilidad en el tiempo y en su carácter globalizante y resalta la necesidad que el proyecto debe enfatizar en la adecuada interacción entre los actores y propiciar incentivos en sus participantes.

Ordoñez (2008) se pregunta cuál es el tipo de conocimiento que deberían poseer los tomadores de decisiones cuando se diseñan las propuestas enfocadas al desarrollo de habilidades comunicativas en el contexto de la escuela y de la mayoría de la población colombiana para que en realidad se pueda lograr una proficiencia bilingüe. Concluye que en el diseño de las políticas se deben tener en cuenta las variables del contexto para producir una política realista en nuestro contexto monolingüe. Para lograr esto, la participación ciudadana se vuelve una condición *sine qua non* para que se elabore una política lingüística contextualizada en Colombia. Para lograr esto, la participación ciudadana se vuelve un pilar de la política a desarrollar, en tanto que ella será quien refleje los resultados.

De manera similar, de Mejía, A. y Fonseca, L. (2006) reconoce que los actores que serían los directos beneficiarios de una política de bilingüismo son quienes deberían trabajar en equipo

para consolidar una política de tipo inclusivo para desarrollar un sistema de educación bilingüe de excelencia en el país y que reconozca el multilingüismo y el pluriculturalismo de la nación.

Schmidt (2006) establece que las políticas lingüísticas tienen que ver con el desarrollo de políticas públicas que tienen como objetivo utilizar la autoridad del estado para afectar varios aspectos del estatus y el uso de las lenguas por las personas bajo la jurisdicción del estado.

Existen varias aproximaciones a la definición de política lingüística. Siguan (2001, p. 271) expone una definición del término:

A este carácter espontáneo de los comportamientos lingüísticos individuales y colectivos hay que añadir la existencia de individuos o de instituciones públicas que en determinados momentos y por distintas razones adoptan decisiones que pretenden influir sobre los comportamientos lingüísticos individuales y colectivos. Estas decisiones, los motivos que las mueven y los objetivos que persiguen constituyen lo que conocemos como política lingüística.

Bergenholtz y Tarp (2005a) definen la política lingüística, como “la regulación intencional de las relaciones interlingüísticas o intralingüísticas, o sea, de las relaciones entre las lenguas o dentro de una misma lengua...” Aclaran que la política interlingüística, es de tipo prescriptivo porque es determinado por las autoridades públicas, y tienen como objetivo el favorecimiento o la imposición de una lengua –entre otros-. Shohamy (2009) citada por Alonso Cifuentes et al (2012, p. 36) afirma que “existen mecanismos de política que crean prácticas de lenguaje, al imponer y negociar creencias sobre este. Dichos mecanismos incluyen reglas y regulaciones, exámenes de lenguaje, el lenguaje en el espacio público, mitos, propaganda y, en particular, políticas lingüísticas educativas”.

El punto común de estas definiciones es que la autoridad o el establishment es quien define las políticas lingüísticas a nivel de nación o estado, para que sean denominadas e identificadas como tal. Pero muchas veces, estas políticas perfectamente enunciadas y emanadas de las autoridades, tienen solamente un carácter discursivo, ya que no se llevan a la práctica por falta de voluntad política o por falta de una planificación lingüística que Tollefson (2008) define como los esfuerzos deliberados para afectar la estructura, la función, y la adquisición de las lenguas, función que usualmente cumple (o incumple) el Estado, y la política lingüística simplemente se queda en el carácter discursivo, sin ninguna aplicación práctica. Ricento (2006: 9) explica que además de las políticas lingüísticas y las prácticas, las “ideologías sobre la lengua en general y sobre idiomas específicos en particular tienen efectos reales sobre ellas”. Aquí se refleja que a veces es más importante el uso de la lengua y las creencias que se tienen sobre ellas que la misma política implementada, lo que podría explicar el por qué muchas veces estas políticas no tienen resultados en la práctica. Aunque existe un obstáculo teórico, ya que hay una desarticulación entre las ciencias sociales con las ciencias de las políticas lingüísticas, pero varios autores (Dua, 1996; Schmidt, 2006) han empezado a establecer vínculos con las ciencias políticas definiendo los componentes que se pueden volver un continuo desde la lingüística hasta la ciencia política y viceversa. Siempre la política lingüística ha sido entendida como política educativa que decide una opción de escolarización en determinada lengua o lenguas, y no *per se*, donde existen unas implicaciones más profundas al hecho de que en una política de estado como el PNB se declare que el bilingüismo es la meta principal para el 2019.

La base para la elaboración de la política del Plan Nacional de Bilingüismo fue la contratación del British Council para la ejecución de tres estudios diagnósticos así: el primero midió la competencia comunicativa en inglés de 3.422 docentes de lengua extranjera; luego un

estudio sobre el conocimiento pedagógico de enseñanza de lengua extranjera a 243 docentes usando el examen TKT y el tercer diagnóstico fue una alianza con el ICFES para la aplicación de una prueba a 2.467 estudiantes de colegios públicos y 1.293 de colegios privados (sin incluir colegios bilingües) (Usma, 2009). El Plan Nacional de Bilingüismo fue publicado en el boletín oficial del Ministerio de Educación "Al tablero" y posteriormente a través del decreto 3870 de 2006 del Ministerio de Educación Nacional, se adopta el Marco Común Europeo de Referencia "como el sistema de referencia para los procesos de aprendizaje, enseñanza y evaluación adelantados en Colombia [en el área de idiomas]". Luego fue ratificado por el decreto 4904 de 2009, donde además se le otorga a los organismos de cooperación internacional la ventaja de no tener que acreditar sus programas de idiomas, a diferencia de los institutos para el trabajo y el desarrollo humano domiciliados en Colombia. ¿Cuál es el propósito de adoptar a rajatabla un enfoque de idiomas producido por el Consejo Europeo donde se habla de plurilingüismo y multiculturalidad que se da en Europa y que no tiene nada que ver en el contexto colombiano un enfoque propio para la enseñanza o promoción del bilingüismo o multilingüismo? El discurso pasado de moda de que Colombia es una nación multilingüe y multicultural se queda en los resguardos indígenas, ya que ellos son quienes hablan la lengua ancestral más el español –porque necesitan el idioma del mundo del “blanco”-, incluso a costa de su primera lengua, las cuales ya hay muchas en peligro de extinción. El contexto colombiano que es mayoritariamente monolingüe en español exigiría un estudio más concienzudo de qué es lo necesitamos para lograr esa política de estado de bilingüismo que además deja por fuera las otras lenguas extranjeras (francés, alemán, mandarín, etc.) ya que el énfasis está solamente en el inglés.

No hubo ningún esfuerzo por parte del Ministerio de Educación en hacer un ejercicio participativo real para establecer una política consensuada sobre la promoción de una lengua



extranjera en el territorio nacional. De acuerdo al estudio que realizaron Velásquez y González (2003), en Colombia a pesar que existe mucha normatividad para que se dé una participación activa por parte de los ciudadanos, “esa riqueza [de normas] no parece traducirse suficientemente en la movilización ciudadana en torno a lo público, en la democratización de la gestión y, sobre todo, en la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas”. (p. 26) El problema no es solamente de los ciudadanos, sino también del aparato estatal que utiliza los mecanismos de participación ciudadana como dispositivos para justificar las políticas que ya han formulado. En el caso del Ministerio de Educación, la única participación que tuvieron los actores fueron los diagnósticos a los docentes y estudiantes, pero nunca se consultó a las universidades, los padres de familia, las empresas u otros estamentos de la sociedad para buscar una política más inclusiva. La “democratización” se ve desde la perspectiva del acceso de un conocimiento -que usualmente es de la élite- a la población menos favorecida. Si bien es cierto que las políticas educativas del Estado, están en un permanente estado de actualización y que por tal motivo se presenta la excusa de que no hay tiempo para debatirlas de manera concienzuda, es inapropiado afirmar que la política pública de educación bilingüe, la cual se plantea como una propuesta mediática, en tanto que le permite al Estado responder a las exigencias del fenómeno de la globalización, no contar con el respaldo, difusión y conocimiento en el grueso de la población.

Lo anterior, devela el desconocimiento y el yerro del Estado en su manera de plantear sus políticas, como el de hacer su política. En el hecho de que desconoce los procesos del diálogo, la deliberación, la negociación como herramientas de participación válidas y necesarias en una sociedad donde uno de los retos de la globalización es el de afianzar los procesos democráticos. Usma (2012), amplía esta visión al plantear, que tanto educación y política, son el instrumento

donde convergen nociones de “economía del conocimiento”, “capital humano y otros, que si bien responden a las exigencias de la globalización, mercantiliza el conocimiento en el punto de que la política que esgrime es respuesta a estas exigencias y no a las necesidades de la comunidad que pretende beneficiar.

En Uruguay existe un caso similar al colombiano, donde la inclusión de las lenguas extranjeras dentro del currículo representa una decisión de carácter político-lingüístico y que obedece a unas motivaciones que van más allá de lo lingüístico, como los intereses económicos, geopolíticos, étnicos o socioculturales, dando respuesta al discurso de la globalización (Canale, 2011). El impacto de las instituciones globales como el Banco Mundial, quien se vuelve uno de los principales orientadores de las políticas públicas de los países en vías de desarrollo y el British Council con su discurso (implícito) hegemónico del imperialismo lingüístico (Schiffman, 2006)

Un ejemplo (aunque negativo) de cómo se puede involucrar la ciudadanía para participar en las decisiones referentes a la lengua se ve en Estados Unidos a nivel estatal. Su inexistente pero implícita política lingüística a nivel federal, las políticas restrictivas sobre educación bilingüe, y en especial, la situación en los estados fronterizos con México en donde está creciendo un sentimiento anti-inmigrante reflejado en las políticas de restricción del uso del español y otros idiomas diferentes al inglés como en los estados de California y Arizona, donde el Movimiento English Only ha hecho una campaña política para votar propuestas que cambiaron las constituciones de estos dos estados y declararon el inglés como lengua oficial ya que en la constitución de Estados Unidos no se menciona una lengua oficial en ninguna parte (Jones y Singh, 2005). Estos cambios han sucedido a través de la votación de los ciudadanos aunque desafortunadamente lo que han logrado son cambios para la asimilación lingüística y cultural de

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS (PÚBLICAS)  
EN COLOMBIA: EL CASO DEL PLAN NACIONAL DE BILINGÜISMO 2004-2019 11  
los inmigrantes como la prohibición de la educación bilingüe en California con la propuesta 227  
en 1998.

El proceso de la mercantilización de las lenguas ha surgido a causa de la globalización, donde una lengua ya no es un atributo de un grupo étnico sino que se ve como una habilidad medible en términos económicos. Además de este proceso, la selección del idioma que se va a adoptar como oficial o cuáles idiomas se enseñarán en la educación pública y/o privada sumado a la ventaja del inglés como lengua hegemónica, hace que los procesos de políticas lingüísticas obligatoriamente deberían tener una participación de la ciudadanía importante, porque se está poniendo en juego la identidad de un país y de la posibilidad de desplazar la lengua materna por otra más "rentable".

### Referencias Bibliográficas

- Alonso Cifuentes, J., Casasbuenas, P., Gallo, B. y Torres, G. (2012) *Bilingüismo en Santiago de Cali: Análisis de los resultados de las Pruebas SABER 11 y SABER PRO*. Santiago de Cali: Universidad Icesi, pp. 36-40. Recuperado de [http://www.icesi.edu.co/biblioteca\\_digital/bitstream/10906/65354/1/bilinguismo\\_santiago\\_cali\\_pruebas.pdf](http://www.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/65354/1/bilinguismo_santiago_cali_pruebas.pdf)
- Bergenholtz, H. y Tarp, S. (2005a): Política lingüística: Conceptos y definiciones. En: 5th *Symposium on Translation, Terminology and Interpretation in Cuba and Canada*. *Canadian Translators, Terminologists and Interpreters Council (eds)*. [http://www.cttic.org/e\\_publications.htm](http://www.cttic.org/e_publications.htm)
- 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

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS (PÚBLICAS)  
EN COLOMBIA: EL CASO DEL PLAN NACIONAL DE BILINGÜISMO 2004-2019

12

de Mejía, A. y Fonseca, L. (2006) *Lineamientos para políticas bilingües y multilingües*

*nacionales en contextos educativos lingüísticos mayoritarios en Colombia*. Bogotá:

Centro de Investigación y Formación en Educación Universidad de los Andes.

Delgado, E. (2004) Hacia una nueva articulación de los espacios lingüísticos y culturales. *Pensar*

*Iberoamérica*, 6, mayo-agosto. <http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric06a04.htm>

Dua, H. (1996) The politics of language conflict: Implications for language planning and political

theory', *Language Problems and Language Planning*, 20, 1–17.

Fischer, F. (2009) *Democracy and expertise: reorienting policy inquiry*. Oxford: Oxford

University Press.

Grimaldo, J. (2009) Entrevista. Programa nacional de bilingüismo: Inglés para todos. *El*

*educador*, Noviembre. Recuperado de

[http://www.eleducador.com/images/stories/documentos\\_descarga/Revistas\\_eleducador/55\\_90\\_ingles.pdf](http://www.eleducador.com/images/stories/documentos_descarga/Revistas_eleducador/55_90_ingles.pdf)

Hamel, R.E. (2003) *Las políticas lingüísticas en el Mercosur: ¿una barrera frente a la*

*globalización del inglés?* Recuperado de [http://www.hamel.com.mx/Archivos-](http://www.hamel.com.mx/Archivos-PDF/Work%20in%20Progress/2003%20Mercosur.pdf)

[PDF/Work%20in%20Progress/2003%20Mercosur.pdf](http://www.hamel.com.mx/Archivos-PDF/Work%20in%20Progress/2003%20Mercosur.pdf)

Lagnado, J. (1999) The politics of language in Colombia and beyond. *Ikala*, 4,(7-8),7-13

Ministerio de Educación (s.f.) *Las comunidades étnicas en el Plan Nacional de Educación 2006*

– 2016. Recuperado de [http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-](http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-183191_ETNICA.pdf?binary_rand=4120)

[183191\\_ETNICA.pdf?binary\\_rand=4120](http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-183191_ETNICA.pdf?binary_rand=4120)

Ministerio de Educación Nacional (2005) Bases para una nación bilingüe y competitiva. *Al*

*tablero*, 37, octubre-diciembre. Recuperado de

<http://www.mineducacion.gov.co/1621/propertyvalue-32266.html>

O'Donnell, G. (2003) Democracia, desarrollo humano y derechos humanos. En: O'Donnell, G.,

Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (compiladores) Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Santafe: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Homo Sapiens Ediciones, p. 25-149.

Ordoñez, C. (2008) Education for bilingualism in international languages in a monolingual socio-linguistic context. *Lenguaje*, 36 (2), 353-384.

Puerres, N. (2006) *Actitudes hacia el bilingüismo por parte de estudiantes universitarios dentro del marco del Programa Nacional de Bilingüismo propuesto por el Ministerio de Educación Nacional*. Cali: Universidad del Valle. Recuperado de

[http://200.26.134.109:8080/endeporte/hermesoft/portal/home\\_1/rec/arc\\_1543.pdf](http://200.26.134.109:8080/endeporte/hermesoft/portal/home_1/rec/arc_1543.pdf)

Ricento, T. (2006) *An Introduction to Language Policy: Theory and Method*. Malden: Blackwell Publishing.

Rodriguez Molano, M. (2009) Entrevista. Reflexiones sobre el bilingüismo en Colombia. *El Educador*, Noviembre. Recuperado de

[http://www.eeducador.com/images/stories/documentos\\_descarga/Revistas\\_eeducador/55\\_88\\_Entrevista.pdf](http://www.eeducador.com/images/stories/documentos_descarga/Revistas_eeducador/55_88_Entrevista.pdf)

Saavedra, A. (2004) Los colombianos en Estados Unidos y la creación de una comunidad transnacional: por una nueva política de la lengua en Colombia. *Colombia Internacional*, 59, enero-junio, pp. 74-103

Sanchez Jabba, A. (2012) *El bilingüismo en los bachilleres colombianos*. Documentos de trabajo sobre economía regional. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República.

Schmidt, R. (2006) Political Theory and Language Policy. En: Ricento, T. (ed) An Introduction to Language Policy: Theory and Method. Malden: Blackwell Publishing, pp. 95-110

Schiffman, H. (1996) *Linguistic Culture and Language Policy*. London: Routledge.

Shohamy, E. (2009) Language Teachers as Partners in Crafting Educational Language Policies? *Ikala, revista de lenguaje y cultura*, 14(22):22

Siguan M. (2001) *Bilingüismo y Lenguas en Contacto*. Madrid: Alianza.

Spolsky, B. (2004) *Language Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tollefson, J. (2008) Language planning in education. En: Hornberger, N. (ed) Encyclopedia of language and education, 2<sup>nd</sup> edition, Volume 1: Language policy and political issues in Education. Nueva York, Springer.

Torres, R. (2007) Incidir en la educación. *Polis*, 5(16)

Usma Wilches, J. (2009) Education and Language Policy in Colombia: Exploring Processes of Inclusion, Exclusion, and Stratification in Times of Global Reform. *Profile*, 11, enero-abril.

Velásquez, F. y González, E. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Fundación Corona.