

**APROPIACIÓN EN LA PRÁCTICA DOCENTE,
DEL DISCURSO DE LAS COMPETENCIAS,
PLANTEAMIENTO CENTRAL DE LA POLÍTICA SECTORIAL PARA MEJORAR LA
CALIDAD EDUCATIVA EN COLOMBIA.
2002 – 2010**

HEUBLYN CASTRO VALDERRAMA

**CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ Y JUVENTUD
UNIVERSIDAD DE MANIZALES – CINDE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES NIÑEZ Y JUVENTUD
MANIZALES**

2016

**APROPIACIÓN EN LA PRÁCTICA DOCENTE,
DEL DISCURSO DE LAS COMPETENCIAS,
PLANTEAMIENTO CENTRAL DE LA POLÍTICA SECTORIAL PARA MEJORAR LA
CALIDAD EDUCATIVA EN COLOMBIA.**

2002 – 2010

HEUBLYN CASTRO VALDERRAMA

Director Tesis

Jorge Enrique Vargas González, Ph.D.

**Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de
Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**

ENTIDADES COOPERANTES:

**UNIVERSIDAD DE CALDAS, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES,
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL, UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA,
UNIVERSIDAD CENTRAL, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA,
UNIVERSIDAD DISTRITAL, PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA,
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES DE VENEZUELA, UNIVERSIDAD CENTRAL DE
VENEZUELA, UNIVERSIDAD DEL NORDESTE DE ARGENTINA, UNIVERSIDAD
DIEGO PORTALES DE CHILE, PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SAO
PAULO – BRASIL, UNIVERSIDAD CATÓLICA SILVA HENRÍQUEZ DE CHILE,
UNIVERSIDAD FEDERAL DOS VALES JEQUITINHONHA E MUCURI – BRASIL,
FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES – FLACSO, CONSEJO
LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES – CLACSO.**

MANIZALES

2016

Nota de Aceptación

Presidente

Jurado

Jurado

Manizales, Octubre de 2016

A mis dos amores...

A mi *madre Ethel*, mujer amorosa, aguerrida y valiente; compañera absoluta e incondicional de sueños y luchas. Ejemplo de vida, quien me enseñó que la pobreza, la incapacidad y el “no se puede” están en la mente, que *todo es posible y lo único que debemos hacer, es: pensar, organizar todo muy bien, trabajar duro y perseverar...y que seguro siempre al final del camino, el resultado se verá.*

A mi hermosa y encantadora *hija Samara Alejandra*, que es el motor de mi vida. Pequeña guerrera, quien con su alegría, amplia sonrisa, energía vital y ganas de “comerse” el mundo, *diariamente me enseña y me obliga a pensar que hay un mañana, que hay que hacer todo para vivirlo y que seguro, ese futuro que aún está por construir, lo vamos a disfrutar las dos al máximo.*

Esta investigación no hubiera sido posible sin la participación desinteresada de los directivos docentes y los docentes de las instituciones educativas de todo el país, que en su momento y de manera generosa nos colaboraron con el diligenciamiento de las encuestas y nos compartieron su saber.

Igualmente, tengo un agradecimiento perene al equipo humano del Doctorado, especialmente a **Sara Victoria** y al Consejo de Doctores, quienes me brindaron de manera real, todo su apoyo en los diferentes momentos que los necesité. A **Jorge Enrique y Marieta** por su compañerismo y solidaridad. Mil y mil gracias.

A **Eduardo**, por su paciencia, camaradería, compañerismo, pilatunas, secretos, viajes, peleas, discusiones e innumerables risas; por las incalculables enseñanzas académicas, por ser maestro y por estar siempre dispuesto a colaborar. Así mismo por haberme escuchado y acompañado en diferentes momentos difíciles e importantes que he vivido durante estos años. Gratitud infinita por contribuir de manera fundamental a llegar a la meta que un día nos propusimos y que en su búsqueda nos conocimos...

Finalmente y por ello no menos importantes, agradezco a los funcionarios de la Subdirección de Estándares y Evaluación, quienes ayudaron a validar los instrumentos para la recolección de la información. Igualmente a muchos funcionarios del área de Calidad en las Secretarías de Educación, que fueron pieza clave en la distribución y recolección de los formularios. A la Corporación Educativa ASED y su equipo humano, quienes colaboraron ampliamente con la recolección de los datos de manera virtual.

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES, NIÑEZ Y JUVENTUD		
CINDE-UNIVERSIDAD DE MANIZALES		
GRUPO DE INVESTIGACIÓN: Perspectivas políticas, éticas y morales, de la niñez y la juventud		
LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN: Políticas Públicas y programas en niñez y juventud		
1. Datos de Identificación de la ficha		
Fecha de elaboración: Octubre de 2016	Responsable: Heublyn Castro Valderrama	Tipo de Documento: Tesis de Doctorado
2. Información general		
Título	APROPIACIÓN EN LA PRÁCTICA DOCENTE, DEL DISCURSO DE LAS COMPETENCIAS, PLANTEAMIENTO CENTRAL DE LA POLÍTICA SECTORIAL PARA MEJORAR LA CALIDAD EDUCATIVA EN COLOMBIA. 2002 – 2010	
Autor	HEUBLYN CASTRO VALDERRAMA	
Tutor	JORGE ENRIQUE VARGAS GONZÁLEZ, Ph.D.	
Año de finalización / publicación	2016	
Temas abordados	Apropiación del enfoque de competencias, políticas públicas educativas, práctica docente, conocimiento de la política pública,	
Palabras clave	Competencias, discurso, docente, percepción, política pública, práctica pedagógica, evaluación.	
Preguntas que guían el proceso de la investigación	¿Cuál es la apropiación que tienen los docentes colombianos, en su práctica pedagógica, del discurso de competencias básicas definido para el sistema educativo? (p.31)	

Identificación y definición de categorías (máximo 500 palabras por cada categoría) Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página
<p>Para el desarrollo de la investigación se contó con dos tipos de variables: predictoras y de criterio, principalmente por las especificidades del análisis de regresión logística.</p> <p>Las variables predictoras que se tuvieron en cuenta para el presente estudio son:</p> <p>1) conocimientos de las competencias básicas, los cuales se refieren a la información y comprensión que tienen los docentes sobre las competencias básicas, entendidas como un saber hacer en contexto; 2) percepción de las competencias básicas, tiene que ver con el proceso cognitivo por medio del cual se procesa e interpreta información se crean patrones significativos a partir de la experiencia persona y 3) áreas de conocimiento, hacen referencia a las definidas en la Ley 115 de 1994, artículos 23 y 31, para la Educación Básica y Media, y que para el caso del presente estudio se tomaron: Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales.</p> <p>La variable criterio: apropiación de las competencias básicas se refiere a la acción de apropiarse de algo, esto significa no sólo conocer o estar informado sobre la política de las competencias, sino que este enfoque debe haber sido incorporado en las prácticas diarias de aula.</p>
Actores(Población, muestra, unidad de análisis, unidad de trabajo, comunidad objetivo)(caracterizar cada una de ellas)
<p>La investigación se basó en una muestra tomada de forma intencionada, mediante la inclusión de grupos típicos, la cual constó de 1550 docentes, 69% de mujeres y 31% de hombres, pertenecientes a la Educación Básica Primaria, Básica Secundaria y Media.</p>

<p>Identificación y definición de los escenarios y contextos sociales en los que se desarrolla la investigación (máximo 200 palabras)</p>
<p>Instituciones educativas de 22 Entidades Territoriales Certificadas (E.T.C): Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Quindío que corresponden al 23.6% de las ETC del país.</p>
<p>Identificación y definición de supuestos epistemológicos que respaldan la investigación (máximo 500 palabras) Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página</p>
<p>Los supuestos epistemológicos en los que se apoya el desarrollo de la investigación se asocian a un modelo empírico-inductivo en la medida en que la discusión de los resultados se centra en el análisis e interpretación de la evidencia empírica recogida con instrumentos de carácter objetivo.</p>
<p>Identificación y definición del enfoque teórico (máximo 500 palabras) Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página, señalar principales autores consultados</p>
<p>Para el caso de esta investigación, se llamará Política Pública a las decisiones y acciones que toma e implementa un gobierno (materializadas en términos de planes, programas, proyectos o acciones puntuales), dentro de una gama de opciones y posibilidades que tiene, para responder a una problemática que éste percibe, identifica o le demanda la sociedad, asignándole unos recursos específicos y fijándose unas metas u objetivos a futuro, que permitan evidenciar el cambio de la situación que se planteaba solucionar. Tales acciones, pueden estar acompañadas en algunos casos, de procesos como socialización, rendición de cuentas o posibilidad de crítica.</p>

Identificación y definición del diseño metodológico (máximo 500 palabras) Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página

El diseño metodológico fue de carácter mixto y transversal debido a que la recolección de datos se hizo en una sola intervención y se utilizó el análisis de correspondencias múltiples y de regresión logística multinomial y cualitativo. Se empleó el análisis de correspondencias múltiples como una herramienta para el análisis de las tablas de contingencia y por medio del diagrama cartesiano, que es el producto de la asociación entre las variables del estudio, se representan conjuntamente las distintas modalidades que toman los valores de la tabla de contingencia. Para establecer las predicciones entre las variables de la investigación se empleó el análisis de regresión logística multinomial.

En cuanto al análisis cualitativo, se parte del presupuesto de que una investigación corte cualitativa es un ejercicio de interpretación de la realidad social, que emplea herramientas para aproximarse a las percepciones o creencias de los participantes. Se buscó comprender el la percepción de los docentes sobre la incorporación del enfoque de competencias a las prácticas docentes, a partir de tres principios: 1) la resistencia a la naturalización del mundo social a través del rescate de la hermenéutica (interpretación) de la realidad; 2) la revaloración de la vida cotidiana; y tránsito de la observación a la comprensión, para lo cual se realizará la triangulación entre las respuestas de los docentes, el marco conceptual, la información cuantitativa y la experiencia de la investigadora.

Identificación y definición de los principales hallazgos (empíricos y teóricos) (máximo 800 palabras) Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página
Se puede afirmar, a partir de los datos recabados por la presente investigación, que los docentes tienen información sobre el enfoque por competencias y de los Estándares Básicos de Competencias, así como una percepción positiva, pero su apropiación no es efectiva, principalmente por la falta de comprensión, por una capacitación que se considera más teórica que aplicada y porque creen que la política educativa que promueve la formación por competencias es “otra moda más”
Observaciones hechas por los autores de la ficha (Esta casilla es fundamental para la configuración de las conclusiones del proceso de sistematización)
Los docentes tienen poco conocimiento sobre la Política de Calidad, su enfoque y la especificidad de las competencias en cada una de las áreas en las que se desempeña diariamente, teniendo como punto de referencia las publicaciones que ha realizado el MEN sobre las mismas; así como importantes confusiones en cuanto a la apropiación del discurso de competencias, situación que se demuestra, cuando al analizar esta variable, ellos confunden logros, objetivos, metas y competencias.
Productos derivados de la tesis (artículos, libros, capítulos de libro, ponencias, cartillas)
Artículos en Revistas científicas
Artículo para presentar a la revista Latinoamericana de Niñez y Juventud

Tabla de Contenido

RESUMEN.....	19
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	20
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	21
1.1 LAS COMPETENCIAS: MOTOR DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS	21
1.2 HIPÓTESIS	34
1.3 JUSTIFICACIÓN	34
1.4 REVISIÓN DE LA LITERATURA.....	39
1.4.1 Las Políticas Públicas	39
1.4.1.1 La política y las políticas.....	39
1.4.1.2 ¿Qué son las políticas públicas?	41
1.4.2 Políticas Públicas Educativas	50
1.4.3 Las Competencias.....	57
1.4.4 El Discurso de Competencias	64
1.4.5 Apropiación.....	70
1.4.6 Práctica Pedagógica.....	74
CAPÍTULO II. METODOLOGÍA.....	78
2. METODOLOGÍA.....	79
2.1 DISEÑO METODOLÓGICO.....	79
2.2 MUESTRA	80
2.2.1 Datos Sociodemográficos	82
2.3 DEFINICIÓN DE VARIABLES.....	87
2.3.1 Variables predictoras.....	87
2.3.2 Variable Criterio	89
2.4 INSTRUMENTO	89
2.5 PROCEDIMIENTO	90
2.5.1 Primero: Selección de la Muestra	90
2.5.2 Segundo: Recolección de Datos.....	91
2.5.3 Tercero: Sistematización y Análisis Estadístico	92
1.4.1.2 Análisis Descriptivos	92

1.4.1.3	Correspondencias Múltiples y Regresión Logística Multinomial.....	92
2.5.4	Cuarto: Redacción del Informe Final.....	93
2.6	CONSENTIMIENTO INFORMADO.....	93
CAPÍTULO III. RESULTADOS		95
3.	RESULTADOS.....	96
3.1	ANÁLISIS DE CORRESPONDENCIAS MÚLTIPLES Y REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMIAL.....	96
3.1.1	Valor de las Variables.....	96
3.1.2	Nivel de Básica Primaria	100
3.1.2.1	Análisis Descriptivo.....	100
3.1.2.2	Análisis de Correspondencias Múltiples.....	102
3.1.2.3	Regresión Logística Multinomial.....	106
3.1.3	Niveles de Básica Secundaria y Media	109
3.1.3.1	Análisis Descriptivo.....	109
3.1.3.2	Análisis de Correspondencias Múltiples.....	110
3.1.3.3	Regresión Logística Multinomial.....	114
3.1.4	Todas las Variables.....	118
3.1.4.1	Análisis Descriptivo.....	118
3.1.4.2	Análisis de Correspondencias Múltiples.....	120
3.1.4.3	Regresión Logística Multinomial.....	124
3.1.5	Análisis Adicionales.....	127
3.1.5.1	Puntaje Total vs Variables Sociodemográficas	128
3.2	ANÁLISIS CUALITATIVO	136
3.2.1	Comprensión del Enfoque de Competencias	136
3.2.1.1	Comprensión del discurso de competencias	137
3.2.1.2	Innovación con la enseñanza por competencias.....	142
3.2.1.3	Enfoque de Competencias y Mejoramiento de la Educación.....	150
3.2.2	Conocimiento de los Estándares Básicos de Competencias	155
3.2.3	Incorporación de la Noción de Competencias en la Dinámica Institucional.....	163
CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN.....		168
4.	DISCUSIÓN	169
4.1	CONOCIMIENTO, COMPRENSIÓN Y PERCEPCIÓN.....	170
4.2	PERCEPCIÓN Y APROPIACIÓN	178
4.3	ESTÁNDARES BÁSICOS DE COMPETENCIAS Y APROPIACIÓN.....	184
CONCLUSIONES.....		189

REFERENCIAS	194
ANEXOS	204
ANEXO 1. POLÍTICA SECTORIAL: REVOLUCIÓN EDUCATIVA	205
ANEXO 2. ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EDUCATIVA	206
ANEXO 3. PANORAMA NACIONAL DE LAS PRUEBAS SABER: ÁREA DE MATEMÁTICAS 5°	207
ANEXO 4. PANORAMA NACIONAL DE LAS PRUEBAS SABER: ÁREA DE MATEMÁTICAS 9°	208
ANEXO 5. PANORAMA NACIONAL DE LAS PRUEBAS SABER: ÁREA DE LENGUAJE 5°	209
ANEXO 6. PANORAMA NACIONAL DE LAS PRUEBAS SABER: ÁREA DE LENGUAJE 9°	210
ANEXO 7. CUESTIONARIOS INFORMATIVOS SOBRE EL CONOCIMIENTO Y LA APROPIACIÓN DEL DISCURSO DE COMPETENCIAS	211
7.1 CUESTIONARIO BÁSICA PRIMARIA	212
7.2 CUESTIONARIO LENGUAJE	232
7.3 CUESTIONARIO MATEMÁTICAS	251
7.4 CUESTIONARIO CIENCIAS NATURALES	270
7.5 CUESTIONARIO CIENCIAS SOCIALES	289

Lista de Tablas

TABLA 1. RECURSOS DE CALIDAD 2003-2010.....	37
TABLA 2. CONCEPTOS DE POLÍTICA PÚBLICA	42
TABLA 3. DEFINICIONES DE COMPETENCIAS SEGÚN SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	60
TABLA 4. DEFINICIONES DE COMPETENCIAS SEGÚN SU APLICABILIDAD Y UTILIDAD	62
TABLA 5. ENTIDADES TERRITORIALES Y NÚMERO DE DOCENTES EN LA MUESTRA	82
TABLA 6. SEXO.....	83
TABLA 7. EDAD	83
TABLA 8. ESTRATO SOCIOECONÓMICO DE LOS PARTICIPANTES	84
TABLA 9. AÑOS DE EXPERIENCIA.....	84
TABLA 10. ESTATUTO DOCENTE.....	85
TABLA 11. ESCALAFÓN 2277	85
TABLA 12. ESCALAFÓN 1278	86
TABLA 13. ZONA	86
TABLA 14. CARÁCTER	87
TABLA 15. CATEGORIZACIÓN	97
TABLA 16. ESTRUCTURA PUNTAJE TOTAL VS NIVEL	98
TABLA 17. PRUEBA DE CHI-CUADRADO.....	99
TABLA 18. APROPIACIÓN VS COMPETENCIAS	100
TABLA 19. APROPIACIÓN VS PERCEPCIÓN	101
TABLA 20. APROPIACIÓN VS ÁREAS	101
TABLA 21. VARIANZA TOTAL EXPLICADA	104
TABLA 22. MEDIDAS DE DISCRIMINACIÓN.....	104
TABLA 23. ESTIMACIÓN DE LOS PARÁMETROS.....	107
TABLA 24. PSEUDO R-CUADRADO.....	108
TABLA 25. CONTRASTES DE SIGNIFICANCIA.....	109
TABLA 26. APROPIACIÓN VS COMPETENCIAS	109
TABLA 27. APROPIACIÓN VS PERCEPCIÓN	110
TABLA 28. APROPIACIÓN VS ÁREAS	110
TABLA 29. APROPIACIÓN VS PERCEPCIÓN	112

TABLA 30. MEDIDA DE DISCRIMINACIÓN	112
TABLA 31. ESTIMACIONES DE LOS PARÁMETROS	115
TABLA 32. PSEUDO R-CUADRADO	115
TABLA 33. CONTRASTE DE LA RAZÓN DE VEROSIMILITUD.....	116
TABLA 34. CONTRASTE DE SIGNIFICANCIA	117
TABLA 35. RESUMEN ESTADÍSTICO	119
TABLA 36. APROPIACIÓN VS COMPETENCIA	119
TABLA 37. APROPIACIÓN VS PERCEPCIÓN.....	119
TABLA 38. APROPIACIÓN VS ÁREAS.....	120
TABLA 39. VARIANZA EXPLICADA.....	121
TABLA 40. MATRIZ DE COMPONENTES.....	122
TABLA 41. ESTIMACIONES DE LOS PARÁMETROS	124
TABLA 42. PSEUDO R-CUADRADO	125
TABLA 43. CONTRASTES DE LA RAZÓN DE VEROSIMILITUD	125
TABLA 44. CONTRASTES DE SIGNIFICANCIA	126
TABLA 45. TOTAL VS TIPO DE INSTITUCIÓN	128
TABLA 46. PRUEBA DE CHI-CUADRADO.....	128
TABLA 47. COMPETENCIA VS SEXO	129
TABLA 48. PRUEBA DE CHI-CUADRADO.....	129
TABLA 49. COMPETENCIA VS ESTRATO	130
TABLA 50. PRUEBA DE CHI-CUADRADO.....	130
TABLA 51. PERCEPCIÓN VS TIPO DE INSTITUCIÓN.....	131
TABLA 52. PRUEBA DE CHI-CUADRADO.....	131
TABLA 53. PERCEPCIÓN VS SEXO	132
TABLA 54. PRUEBA DE CHI-CUADRADO.....	132
TABLA 55. PERCEPCIÓN VS ESTRATO	132
TABLA 56. PRUEBA DE CHI-CUADRADO.....	133
TABLA 57. PERCEPCIÓN VS TIPO DE INSTITUCIÓN.....	133
TABLA 58. PRUEBA DE CHI CUADRADO	134
TABLA 59. PERCEPCIÓN VS ESTRATO	134
TABLA 60. PRUEBA DE CHI-CUADRADO.....	134
TABLA 61. APROPIACIÓN VS SEXO.....	135

TABLA 62. PRUEBA DE CHI-CUADRADO.....	135
TABLA 63. COMPRENSIÓN DEL DISCURSO DE LAS COMPETENCIAS	137
TABLA 64. INNOVACIÓN EN LA ENSEÑANZA POR COMPETENCIAS	142
TABLA 65. ENFOQUE DE COMPETENCIAS Y MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN	150
TABLA 66. ESTÁNDARES BÁSICOS DE COMPETENCIAS Y MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN	156
TABLA 67. TOTAL CONOCIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES DE COMPETENCIAS.....	160
TABLA 68. CONOCIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES DE COMPETENCIAS	162
TABLA 69. IMPLEMENTACIÓN DEL CURRÍCULO POR COMPETENCIAS.....	163
TABLA 70. ESTÁNDARES BÁSICOS DE COMPETENCIAS Y CURRÍCULO	164
TABLA 71. SISTEMA INSTITUCIONAL DE EVALUACIÓN	165
TABLA 72. ACTIVIDADES ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DE LAS CLASES	167
TABLA 73. RESULTADOS PRUEBAS SABER 2002-2009	185

Lista de Figuras

FIGURA 1. FORMACIÓN POR COMPETENCIAS.....	26
FIGURA 2. BRECHA DE RESULTADOS SABER.....	31
FIGURA 3.CICLO DE CALIDAD.....	52
FIGURA 4. ESQUEMA DE LAS FUNCIONES DE LA COMUNICACIÓN VERBAL.....	66
FIGURA 5. SEXO.....	83
FIGURA 6. EDAD.....	83
FIGURA 7. ESTRATO.....	84
FIGURA 8. EXPERIENCIA.....	84
FIGURA 9. ESTATUTO DOCENTE	85
FIGURA 10. ESCALAFÓN 2277.....	85
FIGURA 11. ESCALAFÓN 1278.....	86
FIGURA 12. ZONA.....	86
FIGURA 13. CARÁCTER	87
FIGURA 14. ESTRUCTURA PUNTAJE TOTAL VS NIVEL	98
FIGURA 15. MEDIDAS DE DISCRIMINACIÓN.....	103
FIGURA 16. PUNTUACIÓN DE VARIABLES	105
FIGURA 17. NUBE DE PUNTOS - SUJETOS	106
FIGURA 18. MEDIDAS DE DISCRIMINACIÓN	111
FIGURA 19. PUNTUACIÓN DE VARIABLES	113
FIGURA 20. NUBE DE PUNTOS - SUJETOS	114
FIGURA 21. MEDIDAS DE DISCRIMINACIÓN.....	121
FIGURA 22. PUNTUACIÓN DE VARIABLES	122
FIGURA 23. NUBE DE PUNTOS - SUJETOS	123
FIGURA 24. COMPRESIÓN DEL DISCURSO DE COMPETENCIAS.....	137
FIGURA 25. CATEGORÍAS: COMPRESIÓN DEL DISCURSO DE COMPETENCIAS.....	138
FIGURA 26. CATEGORÍAS: GRADO DE INNOVACIÓN.....	142
FIGURA 27. RAZONES DEL NO.....	143
FIGURA 28. ENFOQUE DE COMPETENCIAS Y MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN.....	151
FIGURA 29. CATEGORÍAS: ENFOQUE DE COMPETENCIAS Y MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN.....	151

FIGURA 30. CATEGORÍAS: ESTÁNDARES BÁSICOS DE COMPETENCIAS Y MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN.....	156
FIGURA 31. CONOCIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES BÁSICOS DE COMPETENCIAS.....	161

Resumen

La presente investigación indaga por la apropiación que han hecho los docentes de la Educación Básica Primaria, Básica Secundaria y Media, dentro de su práctica educativa del *discurso de las Competencias*, implementado oficialmente desde el 2002 en Colombia, mediante la política pública sectorial, conocida con el nombre de Revolución Educativa, la cual hizo énfasis en la formación y desarrollo de las competencias. La muestra fue tomada de forma intencionada y consta de 1550 docentes, 69% de mujeres 31% de hombres, pertenecientes a la Educación Básica y Media de instituciones educativas de 22 entidades territoriales, que aceptaron participar en la investigación: Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Quindío. El diseño metodológico fue de carácter mixto transversal, porque la recolección de datos se hizo en una sola intervención, se utilizó el análisis de correspondencias múltiples y de regresión logística multinomial, y el análisis cualitativo.

Para la investigación se definieron dos tipos de variables. Por un lado las predictoras, que fueron tres: *conocimientos de las competencias básicas*, *percepción de las competencias básicas* y *áreas de conocimiento*; y por el otro, una variable criterio, que es la de: *apropiación de las competencias básicas*. Los resultados evidenciaron que la apropiación en la práctica pedagógica del discurso de calidad educativa, centrado en las competencias depende de la variable pronóstico o predictora *percepción*; es decir, que si las competencias son percibidas positivamente existe la probabilidad de que las competencias sean apropiadas en la práctica docente.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Las competencias: motor de las reformas educativas

*Cada nueva ley de educación pretende convencer a sus destinatarios de que ya ha encontrado la piedra filosofal con la que resolver todos los problemas del sistema; de ahí que trate de promover un cierto frenesí propagandístico con sus "buenas nuevas" y, de este modo, interesar y ocupar el centro de atención del profesorado que, en buena lógica, trata de adivinar en qué consiste para la Administración esa pretendida práctica correcta.
Torres, (2008, p. 151)*

En la época actual el tema de las competencias, su desarrollo y la promoción de las mismas desde el preescolar hasta la educación superior, son un elemento recurrente y de importancia central en el ámbito educativo. Como bien lo señala Bustamante (2002, 2003), hoy es prácticamente imposible no toparse con el término o que los maestros no hablen de ellas. Incluso, podría decirse que ya casi nadie se cuestiona si ellas son el mejor camino o la mejor forma para alcanzar una mayor calidad en la educación.

En Colombia el término *competencia* se comienza a utilizar de manera continua y como un elemento constitutivo de la política educativa desde el año 2002, concretamente cuando el Ministerio de Educación Nacional (MEN) implementó la política pública sectorial, conocida con el nombre de *Revolución Educativa*. Dicha política, que se implementó en el país entre el 2002 y

el 2010, tuvo como centro y fin último en el Eje de Calidad¹, la enseñanza, promoción y desarrollo de competencias en todo el proceso formativo de los estudiantes (MEN, 2009). Es importante mencionar que posterior a la mencionada política, las siguientes administraciones han seguido implementado programas y desarrollado políticas a lo largo y ancho del territorio nacional, que tienen como sustento conceptual el desarrollo de competencias en todos los niveles de la educación².

De acuerdo con la documentación de la Revolución Educativa (MEN, 2009a y 2010), la promoción y desarrollo de las competencias es el planteamiento o la alternativa “*novedosa o revolucionaria*”, que adoptó el gobierno en el Eje de Calidad, con el propósito de transformar las prácticas pedagógicas y garantizar una educación de calidad para todos los colombianos que asisten a cualquiera de los niveles educativos.

¹ La política educativa sectorial llamada Revolución Educativa, tenía cuatro “pilares” o “ejes” que sustentan y materializan las áreas de actuación de la política: **Cobertura, Eficiencia, Calidad y Pertinencia**. Ver anexo 1. Es frecuente que dentro del MEN e incluso en sus publicaciones, se hable de estos ejes como políticas en sí misma: la “Política de Calidad” o de la “Política de Pertinencia”, etc., porque su campo de acción y presupuesto son tan importantes, que se toman como políticas en sí mismas. (Ver la cita textual de la página 20 de este documento). Por ello, en este informe a veces hablaremos del *Eje, Área o Política* de Calidad, que es el campo que nos interesa y convoca en la presente investigación.

² Aunque las conclusiones de la presente investigación, básicamente están centradas sobre las acciones que se realizaron en el país entre los años 2002 – 2010, puede decirse con claridad que la administración siguiente (2010 - 2014) e incluso la actual, han conservado claramente en el *área de calidad* el discurso de las competencias. Tal situación se explica (al menos entre 2010 -2014), porque varios funcionarios del equipo directivo que trabajaron implementando la Revolución Educativa, continuaron en sus cargos en la siguiente administración, contribuyendo ello que las líneas generales de la política se mantuvieran en los años subsiguientes. Por ello es común, encontrar que las mismas presentaciones que se hacían entre 2002-2010 por parte del equipo del MEN, se reutilizaran en la siguiente administración para presentaciones y publicaciones oficiales. En el Anexo 2, es posible ver dos diapositivas de una presentación que hacía la Directora de Calidad, en funciones de Viceministra encargada, donde se aprecia la importancia de las competencias como elemento paradigmático y rector de todo el proceso formativo, utilizando en las diapositivas los mismos elementos que se tenían para 2010; solo se ha cambiado la diagramación. Del mismo modo, hay que mencionar que las encuestas que sustentan esta investigación se aplicaron a los docentes a finales del 2013 e inicios del 2014, cuando ya habían pasado casi dos años de la Revolución Educativa. De modo que las respuestas que ellos dieron sobre el discurso de las competencias, tiene una ventana mayor de cobertura que el 2010. Las razones de tomar la ventana de tiempo 2002 – 2010 para conclusiones y resultados (y que se explicará con mayor precisión más adelante), es porque al hacer la aplicación de las encuestas, la siguiente administración iba a la mitad de gobierno y no sería ético sacar conclusiones sobre un proceso que no se había finiquitado.

Sin embargo, varios expertos consideran que el término *competencia* no es muy novedoso y es bastante más antiguo de lo que muchos contemporáneos piensan que es (Bustamante, 2003; Pérez, 2008). Del mismo modo otros estudiosos del tema sostienen, situación que fácilmente se puede detectar en la literatura que circula en Colombia y en mucha de la que circula en el mundo occidental, que cuando el término “llegó” a la educación, irrumpió con un halo innovador o como una pócima mágica que cura los males educativos, pedagógicos y didácticos, de las décadas anteriores (Sacristán, 2008; Torres, 2008; Bustamante, 2003)³. El siguiente párrafo ilustra al respecto:

(...) Podría decirse, que esta no es la primera vez que una noción entra a la educación y se pone de moda. Ciertas palabras llegan allí como objetos con los cuales hay que operar (se habla todo el tiempo de ellos y con ellos). Así las “competencias” llegan a nuestra educación... Si no fuera porque lo mismo ha ocurrido con otras palabras... podría creerse que efectivamente se trata de algo nuevo. Pero cada palabra que llega se publicita, se convierte en objeto de atención, de capacitación, e indefectiblemente cae en desuso y sus efectos salvadores no se cristalizan... Tan nuevo y tan importante se hace aparecer el asunto de las competencias que ya nos anuncian que orientar la educación con su luz va a garantizar -¡ahora sí!- la conquista de los objetivos de la educación... (Bustamante, 2002 a, p. 11- 12).

Así entonces, en la actualidad es posible encontrar numerosos artículos y libros especializados que abordan el tema, bien sea a favor o en oposición (en menor proporción), los

³ Bustamante (2003), hace un excelente recuento de cómo hacia la década de los 90 el concepto de competencia “aparece” como algo nuevo e innovador en el país, en el apartado titulado: Cómo llegó y no se fue. (Ver p.11, 12, 13, 150 y ss.).

cuales versan sobre la naturaleza misma del concepto, su significado, origen, cómo ellas pueden fortalecerse en la educación, lo que significa una educación que desarrolla competencias o una evaluación que apunta a medir desempeños, etc. Un ejemplo de tal situación, son las publicaciones de expertos nacionales e internacionales en el campo educativo que se han interesado en el asunto, como Hernández, Rocha y Verazano (1998); Jurado, Roldán y Acevedo (1999); Bogoya, et al. (2000); Tenorio (2000); Bustamante (2001, 2002, 2002 a, 2003); Barnett, (2001); Torres (2001); Bacarat y Graziano, (2002); Gómez (2002a y 2002b); de Zubiría (2002); Sacristán, Pérez, Martínez, Torres, Angulo y Álvarez (2008); de Zubiría (2008); y Tobón (2006, 2010); o los casi 100 títulos que se encuentran en la librería Cooperativa Editorial Magisterio, relacionados con el concepto ⁴, sin contar tesis de maestrías, doctorado o artículos que se escriben en revistas especializadas o de literatura gris, sobre el mismo.

Es dentro de este contexto que las políticas educativas en Colombia durante los últimos 16 años han incorporado el término *competencia*⁵, varias lo han tenido como el centro de su discurso en calidad (al menos entre el 2002 y 2014) y bajo su enfoque se han orientado las publicaciones institucionales (Resolución 2346 /96; Hernández, C. et al., 1998; MEN, 2006 a; MEN 2009; MEN, 2010; MEN 2013), contribuyendo ello a una popularización del término en el país y a su obligatoriedad en cuanto su adopción en el quehacer pedagógico que se adelantara en las aulas.

Para la Revolución Educativa, la educación debe desarrollar las competencias de los estudiantes y [ellas] se deben medir en términos de lo que éstos aprenden. En consecuencia, la política de calidad debe formular con claridad los referentes para el

⁴ Los cuales se pueden consultar en: www.magisterio.com.co/ Es importante mencionar que dicha librería se especializa en títulos del campo educativo y su público específico son los maestros.

⁵ Del 2002 al 2016, en Colombia ha habido tres políticas sectoriales o marco: 2002 -2010: La Revolución Educativa; 2010 – 2014: Educación de calidad, el camino para la prosperidad; 2014 – 2016: Colombia la mejor Educada en el 2025.

ejercicio de la acción educativa precisando las competencias que deben alcanzar los estudiantes en los diversos momentos de su desarrollo; asimismo, debe establecer la forma de medir con precisión lo que se está logrando en cada momento y en cada nivel, lo que se concreta en un sistema eficaz de evaluación (MEN, 2010, pp. 137 - 138).

Es así como el desarrollo de las competencias en todos los niveles educativos, un aprendizaje flexible a lo largo de toda la vida y un sistema estructurado de evaluación, dan coherencia y unidad al discurso de la política de calidad dentro de la Revolución Educativa, como se muestra en la Figura 1 de la página siguiente. Igualmente, la evaluación se convierte un elemento preponderante de la política de calidad, toda vez que se le apuesta a la evaluación externa (nacional e internacional) centrada en la medición de las competencias, con el propósito de monitorear de manera periódica y continua el mejoramiento en la educación.

La sincronización de esta apuesta política (el desarrollo de competencias) con las pruebas externas que evalúan y miden el nivel de desempeño de los estudiantes, no es algo inocente o una mera coincidencia, toda vez que esto claramente obedece a la intencionalidad de instaurar de manera muy rápida y efectiva el enfoque por competencias en el país.

Tal dupla, es bastante utilizada por los reformadores curriculares cuando buscan que los cambios que plantean lleguen a las bases, las afecten y trasformen rápidamente el sector educativo y el currículo. La alineación entre implementación curricular y evaluación, se lleva a cabo porque se trabaja sobre el supuesto que las evaluaciones permean y reorientan rápidamente los procesos de aula, las prácticas pedagógicas y los cambios educativos.

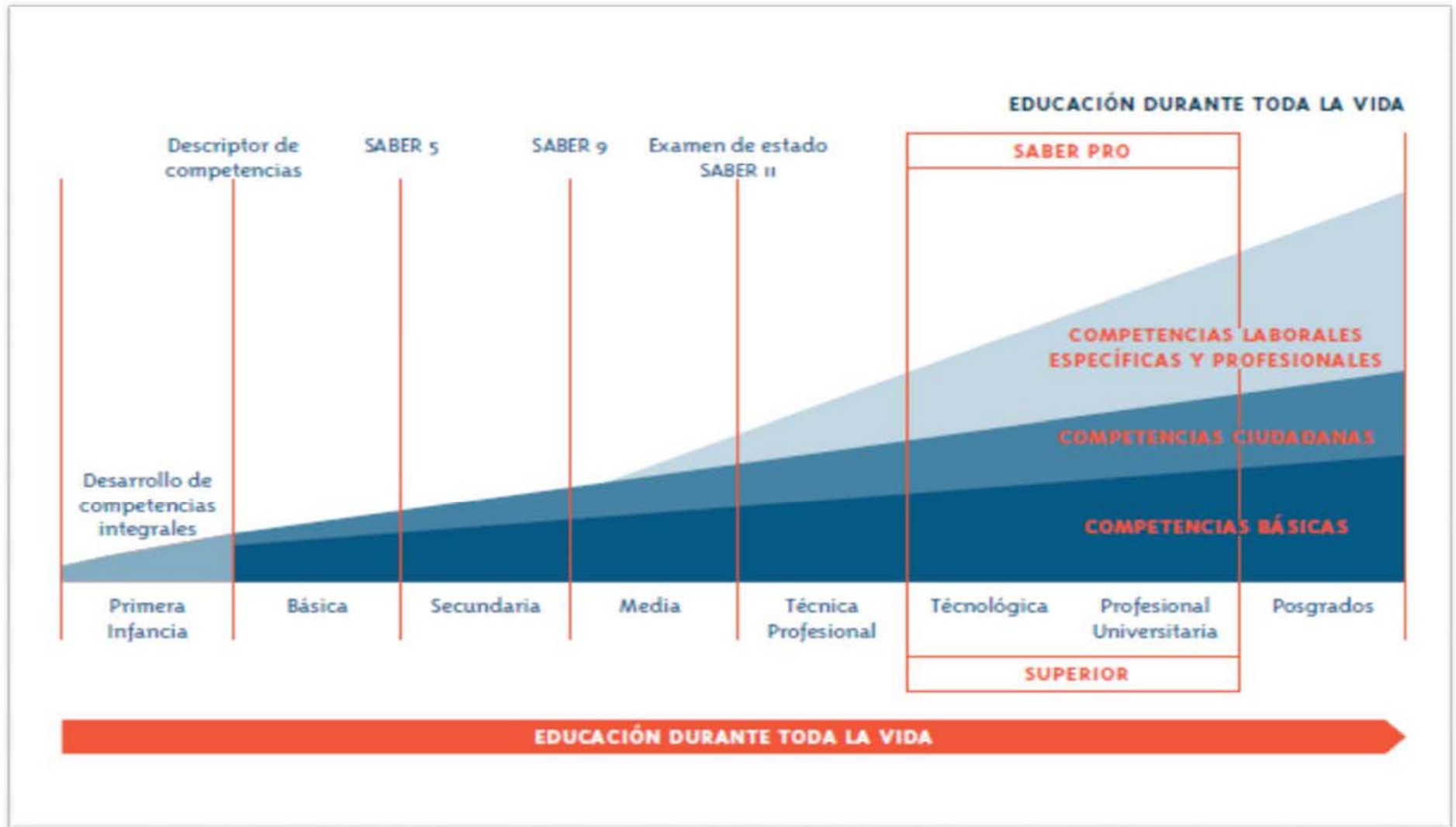


Figura 1 Formación por competencias.

Fuente: MEN, 2010.

En ese sentido, Sacristán sostiene que “la pretensión encomiable de evaluar con más rigor convierte lo que puede ser evaluado en referencia y guía para decidir lo que puede y debe ser aprendido, para estructurar el currículum y, en definitiva, para orientar la educación” (2008, p. 24).

Es tan evidente esta situación en el país, que en los últimos años fuera de las evaluaciones externas internacionales en las que Colombia ha participado⁶, las evaluaciones nacionales externas se han incrementado tanto en número como en frecuencia. Entre el 2002 y el 2010, como parte del seguimiento a la calidad educativa, el MEN contrataba al ICFES la elaboración y aplicación de las Pruebas SABER para los estudiantes de 5° y 9° de la Educación Básica, cada tres años. Así mismo, se realizaba la Prueba SABER 11° para la Educación Media⁷; y se crearon los ECAES, hoy conocidos como SABER PRO, para la Educación Superior⁸.

Después del 2010, la siguiente administración que estuvo entre 2010 – 2014, continuó con el enfoque de competencias y centra su política con mayor énfasis en el mejoramiento de la calidad educativa. Por ello decide incorporar o evaluar un grado más en las Pruebas SABER de la Educación Básica: 3° de primaria; igualmente las evaluaciones dejan de tener una periodicidad de cada tres años y pasan a ser anuales.

En el mismo sentido, se reforma la prueba SABER 11 (antes conocida como el Examen del ICFES), para que tenga la misma finalidad de las evaluaciones que se aplican en la Básica: medición de la calidad y medición del desarrollo de competencias. En la actual administración esta

⁶ Colombia ha participado en 15 evaluaciones externas: PISA (2006, 2009, 2012 y 2015); PIRLS (2001*, 2011 y 2016); TIMSS (1995*, 2007); TERCE (1998*, 2006, 2013); ICCS (1998*, 2009, 2016) y solo cuatro de ellas no han sido dentro del período que nos atañe.

⁷ Que tiene financiación propia con los recursos que pagan los estudiantes.

⁸ Existe una Evaluación Diagnóstica para el grado de Transición, la cual no es una prueba externa, sino una evaluación que hacen los docentes a sus estudiantes, pero tiene el propósito de diagnosticar niveles de desarrollo de las competencias en los años. Es decir, que ella también está construida dentro del enfoque de competencias.

concepción aún tiene más fuerza y poder, pues ya se adicionó desde el 2015 un nuevo grado a las pruebas SABER, las cuales ahora se aplican anualmente en los grados 3°, 5°, 7°, 9°, 11°; además se sacó un Índice Sintético de la Calidad, que asigna recursos a las instituciones educativas de acuerdo al desempeño y mejoramiento en las pruebas externas nacionales y se continúa manteniendo los que se aplican en la Educación Superior: SABER PRO.

Puede decirse con claridad que el Sistema Nacional de Evaluación es el que de una manera muy rápida ayuda a consolidar el enfoque de la política de Calidad de las competencias, debido a que se evalúa desde la Educación Preescolar hasta la Superior el nivel de desarrollo que tienen los estudiantes de ellas.

Es dentro de esta dinámica que el enfoque de competencias, que afecta los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación, terminó promocionándose en el país, tanto por especialistas como por el gobierno nacional, como la panacea o luz salvadora a la mala calidad de la educación a otras debilidades que hay en el sector (Bustamante 2002, 2003), como son las prácticas pedagógicas tradicionales, los aprendizajes memorísticos, repetitivos y descontextualizados (ver la caricatura del Anexo No. 2).

En este sentido, basta con leer a Jurado y a Torrado, citados en Bustamante (2003, p. 12), cuando el primero dice que la evaluación por competencias es la oportunidad para “oxigenar las prácticas pedagógicas y decidir sobre los componentes curriculares”; y la segunda sostiene que “las competencias son una apuesta ética a lo escolar”. Del mismo modo, en las memorias de la Revolución Educativa, se encuentra:

El Ministerio hizo énfasis en una política que permitiera, al mismo tiempo que se ampliaba el acceso de la población a la educación en todos sus niveles, *lograr un*

mejoramiento permanente de su calidad. Consolidar una política de calidad orientada al fortalecimiento de competencias es una transformación de fondo de las prácticas pedagógicas, del funcionamiento de la institución educativa y del papel de los educadores en general. ...La política de calidad de la Revolución Educativa **ha puesto en práctica un sistema ordenado y coordinado** que supera la concepción de una educación centrada en la transmisión de conocimientos para consolidar prácticas pedagógicas orientadas al desarrollo de las competencias de los estudiantes. Esto representa pasar de un aprendizaje de contenidos y de una formación memorística y enciclopédica a una educación pertinente y conectada con el país y el mundo y concebir la educación como un proceso permanente que no se agota en el sistema educativo ni en el paso de los estudiantes por los centros de aprendizaje, sino que se extiende a toda la vida y se configura en interacción con el mundo de la vida y del trabajo, (p. 139)⁹.

De acuerdo a estos postulados, la Revolución Educativa a través del enfoque de competencias buscaba transformar la educación, las prácticas pedagógicas de los docentes y mejorar la calidad educativa del país, observándose esta última en los resultados de las pruebas externas que obtienen los niños y jóvenes colombianos. Sin embargo, si revisamos los resultados de las evaluaciones tanto nacionales (SABER 3°, 5° y 9°), como las internacionales del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA)¹⁰, hoy se puede decir que la efectividad de la política de calidad, en cuanto al mejoramiento de la educación, se ha quedado corta, debido a

⁹ La negrita y la cursiva de la cita, son de este documento.

¹⁰ PISA por sus siglas en inglés: Programme for International Student Assessment, realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

que entre el 2002 y el 2010 no se observó mejora alguna en los establecimientos educativos oficiales, urbanos y rurales que fue donde ésta se implementó¹¹.

Los datos indican que la situación en cuanto a calidad empeoró, tal como se puede observar en el Figura 2, donde se analizan los resultados de 5° grado, que corresponde a estudiantes que fueron educados bajo la política de calidad, centrada en el enfoque de competencias, toda vez que ellos iniciaron su educación básica en el 2004. Fecha en el cual ya se llevaba casi dos años de haberse comenzado a implementar la mencionada política.

Es importante mencionar que con frecuencia en los reportes y estadísticas oficiales, además de aceptarse que los cambios y mejoras en educación tomaban su tiempo, se sostenía que la política de calidad estaba siendo efectiva en el país, porque a pesar de haberse incorporado un millón y medio de niños más al sistema, los resultados no habían caído y por el contrario, se registraban leves incrementos en la básica primaria, específicamente en las áreas de lenguaje y ciencias naturales, tanto en pruebas nacionales como internacionales (MEN, 2010 p. 146, 147, 150 y 151).

Las anteriores afirmaciones no son del todo ciertas, debido a que las mejoras en los resultados corresponden parcialmente al efecto de la política educativa, dado que en los datos recabados tiene un peso importante la educación privada (como se puede apreciar en la Figura No. 2 de la página siguiente). Así, esta mejora en calidad educativa dentro del periodo 2002 - 2010, obedece a una manera de presentación estadística de las cifras, donde al mostrarse los datos de manera agregada (totales en Lenguaje y Matemáticas), los establecimientos educativos privados jalonaban los resultados de la educación pública.

¹¹ Una situación similar ha pasado con los resultados de años más recientes.

La brecha de resultados SABER entre colegios privados y públicos es cada vez mayor, y los oficiales tienden a empeorar en resultados.

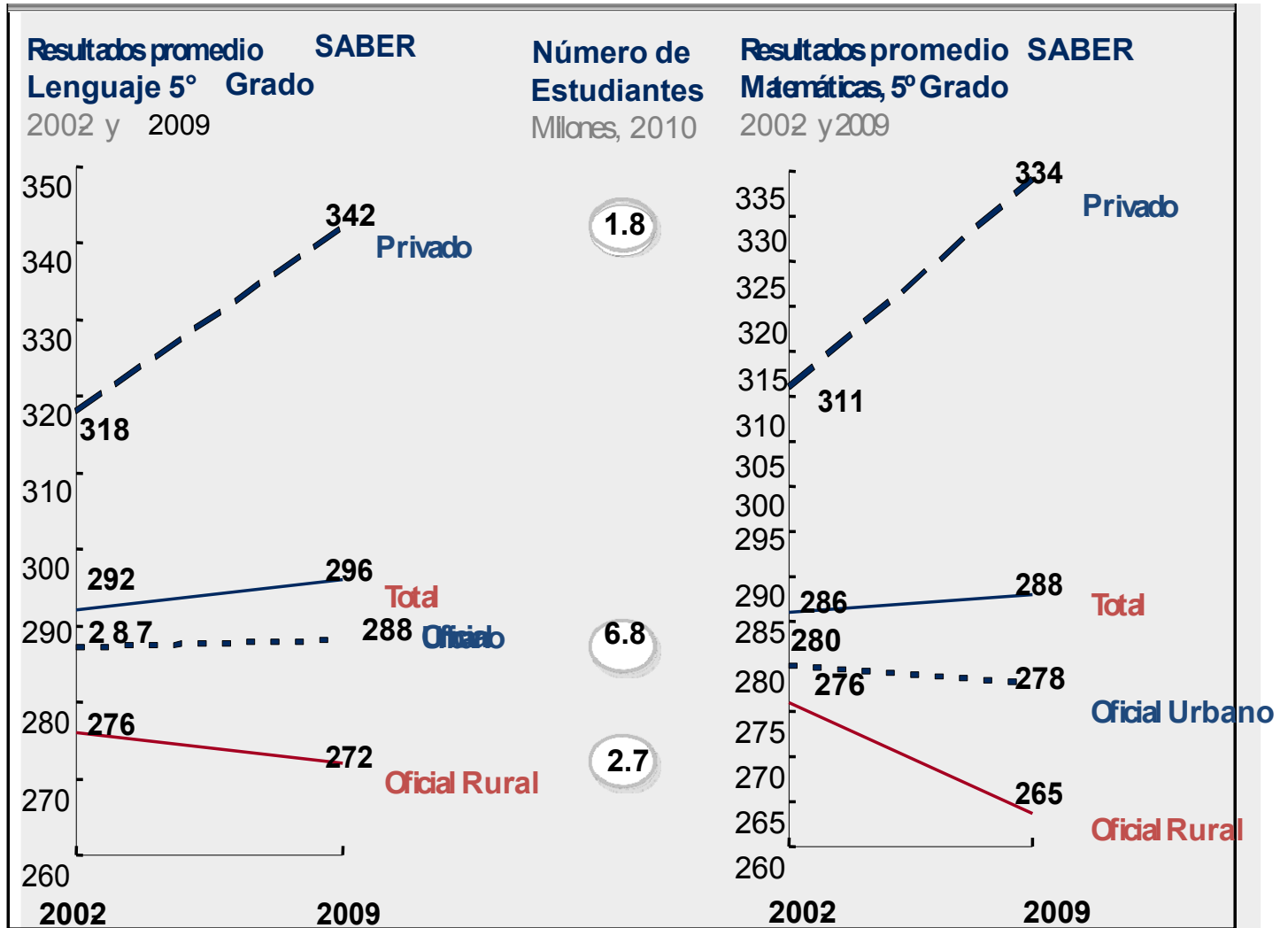


Figura 2. Brecha de resultados SABER.

Fuente: ICFES.

No es el interés de esta investigación evaluar la política de calidad implementada durante la Revolución Educativa en cuanto a la mejora de los aprendizajes y desempeños de los estudiantes, porque sus resultados se conocen de antemano. La motivación que subyace a este estudio, corresponde a las *transformaciones* que pudo ocasionar tal discurso, en las prácticas pedagógicas

de los docentes, que era su otro gran propósito, y es allí donde la pregunta por la *apropiación* tiene pertinencia.

Teniendo entonces en cuenta el contexto antes presentado, es importante en primer lugar, preguntarse e investigar por la *apropiación* que tienen los docentes del discurso de las competencias, toda vez que las políticas de calidad y evaluación recientes y durante casi los últimos 15 años se han centrado en su promoción, apoyo e institucionalización.

Especialmente, cuando las cifras de la Revolución Educativa, mencionan que durante el 2002 y 2010, se formó a más de 165.000 docentes en diversos programas que desarrollaba el Ministerio, los cuales tenían como centro dar a conocer la política y formarlos en el enfoque de competencias (MEN, 2010, p. 142, 158, 176)¹². Debe señalarse que esta cifra no es menor, porque ella equivale a más de la mitad de la planta docente oficial del país, pues en total son 314.000 entre docentes y directivos (MEN, 2010).

En segundo lugar, conviene también interrogarse por los *cambios* que este enfoque, centrado en el desarrollo de las competencias durante el proceso formativo de los estudiantes, ha producido *en las prácticas de aula y en el quehacer docente*, toda vez que los maestros del país han estado expuestos a este discurso durante casi 14 años y de manera sistemática en los ocho años de la Revolución Educativa.

En tercer lugar, y teniendo en cuenta que el tema de las competencias es el foco de numerosos estudios y publicaciones en el contexto internacional, es pertinente realizar la presente

¹² Es importante mencionar que la cifra tomada corresponde sólo a docentes formados en competencias de las cuatro áreas básicas que son evaluadas en pruebas externas y no los formados en competencias en Inglés o Tecnología, porque si no, habría que decir que en el enfoque de competencias, en las diferentes áreas, hay más de 250.000 docentes capacitados. (MEN, 2010, p. 176)

investigación, debido a que no se conocen investigaciones en este campo que den cuenta de la relación entre la circulación del discurso del enfoque por competencias y su incorporación en el quehacer docente, (la apropiación misma, que corresponde a la *comprensión del discurso y uso del mismo*), constituyéndose ello en un vacío importante, porque son los maestros con sus prácticas de aula los que le dan concreción y vida misma, a los postulados de éste enfoque. Sin la participación decidida de ellos, es imposible llevar a cabo las transformaciones que sus defensores sostienen se logran.

Finalmente, y aunque en los últimos años el tema de las competencias ha llamado la atención de especialistas de la comunidad académica nacional, en Colombia éste es un terreno en el que se necesita profundizar más, toda vez que no hay investigaciones que brinden información sobre el conocimiento que tienen los docentes de las competencias y del enfoque como tal, y la percepción de ellos frente a los mismos; el conocimiento que tienen de la política de calidad y su compromiso con ella; o la efectividad de los cursos de formación que ellos han recibido durante los años de implementación de la política.

Por ello, es necesario contar con estudios que den información específica, a través de instrumentos confiables, que permitan tanto a la sociedad, como a los creadores de políticas públicas y funcionarios tomadores de decisiones en el país, orientar a futuro adecuadamente los recursos, estrategias y programas que se diseñen en el campo de la calidad educativa.

Los aspectos antes señalados constituyen el marco referencial de la presente investigación, cuyo fin específico es responder la pregunta: *¿Cuál es la apropiación que tienen los docentes colombianos, en su práctica pedagógica, del discurso de competencias básicas definido para el sistema educativo?*

1.2 Hipótesis

La política pública de calidad referida al discurso de las competencias básicas dentro del sistema educativo colombiano, fue apropiada en diferentes modos por parte de los docentes del país. Esta apropiación diferenciada se debe al modo y alcance de la formación que se dio alrededor de ella y a las orientaciones para su aplicación en la práctica pedagógica diaria.

1.3 Justificación

Una de las preocupaciones públicas y éticas que debería tener una sociedad, es la de preguntarse constantemente sobre la política educativa y dentro de ésta, frente a la calidad de la educación que se plantea o imparte en su país; especialmente en uno como Colombia, donde los resultados en las pruebas externas nacionales e internacionales, son pobres y deficientes.

Independientemente de la posición ideológica que se tenga sobre las evaluaciones y del reconocimiento explícito que se hace, frente a que una prueba de lápiz y papel no refleja de manera absoluta la calidad de la educación y los procesos de aula que se viven en la escuela, tampoco se puede caer en el otro extremo de invalidarlas, decir que no son útiles o que no proveen información valiosa.

Por su naturaleza misma, ellas brindan información sobre algunos procesos del ámbito educativo; “es decir que ellas son como un termómetro o una *foto parcial* de la realidad escolar, las cuales dan valiosas pistas e indicios sobre diversos procesos y acontecimientos que ocurren dentro del sistema educativo” (Castro, H; Martínez, E y Figueroa Y, 2009), en este caso, arrojan información sobre los aprendizajes de los estudiantes.

En este orden de ideas, debería ser una preocupación y una situación de discusión, movilización e indignación nacional, los resultados que los niños y jóvenes del país están obteniendo al pasar por el sistema educativo. ¿Cuál es la apuesta que se tiene como país, cuál es el futuro o destino que le espera a Colombia, cuando su población, aquella que afrontará los retos que plantea el conocimiento, la ciencia y la tecnología en el siglo XXI, literalmente no sabe leer, escribir o desempeñarse en matemáticas básicas? (Ver Anexos del 3 al 6).

Aunque la preocupación en esta investigación no son los estudiantes, los resultados en las pruebas sí lo son, porque los desempeños académicos de los alumnos son producto de las acciones que se desarrollan en el aula; y se supone que estos resultados comenzarían a mejorar relativamente pronto, de acuerdo a la estrategia que se había diseñado dentro de la política ministerial: consolidar y robustecer el sistema de evaluación, para introducir cambios curriculares, pedagógicas y didácticos expeditos dentro de las prácticas de aula.

Así entonces, analizar cuál es el nivel de aceptación, conocimiento y compromiso que tienen los principales actores de los cambios educativos: los docentes, en relación con la política de calidad que se ha implementado y busca tales cambios, es una razón válida para adelantar una investigación en esa dirección.

En esta misma perspectiva, preguntarse por las razones o *variables* por las cuales una política como la Revolución Educativa no logra sus propósitos en el campo de la calidad, tiene mucho sentido; especialmente cuando 6 o 7 después de su implementación, aún se sigue manteniendo intactos sus postulados conceptuales: una formación que apunte al desarrollo de competencias en todo el sistema educativo. Este planteamiento o enfoque ya ni se cuestiona.

Por primera vez en la vida nacional, tal vez esta, sea la única política educativa real que se ha tenido en el país, toda vez que contó con las condiciones necesarias para ser llamada así, tales como:

- Ser una estrategia estable, con un conjunto de acciones de largo aliento y continuas (se implementó durante ocho años de manera sistemática y a través de 14 programas nacionales);
- Contó con recursos sostenidos e incrementales durante el mismo tiempo (Tabla 1, en la página siguiente)¹³;
- Atendió un problema específico de naturaleza pública; y obtuvo un buen apoyo por parte de expertos del ámbito internacional y nacional, quienes sostenían que el enfoque por competencias era la solución a las falencias educativas.

Podría decirse, que en relación con el sustento conceptual, la Revolución Educativa dejó de ser una política de gobierno y pasó a ser una política de Estado, pues las administraciones posteriores mantienen el postulado y por el contrario han fortalecido y robustecido el Sistema Nacional de Evaluación. Pues como se mencionó, cada vez se evalúan más grados, ya de manera anual y los resultados siguen siendo deficientes.

¹³ La inversión real en lo que corresponde a la esencia misma de la política, es aproximadamente el 80% de los recursos totales asignados a calidad. Fomento de competencias, apropiación de estándares, mejoramiento y financiación de las pruebas SABER (evaluación), son todos componentes de la política de calidad, implementada en la Revolución Educativa.

Tabla 1. Recursos de calidad 2003-2010

INVERSIÓN EN CALIDAD (Millones de Pesos Colombianos)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fomento de competencias (Incluye: Articulación, MTIC, Mejoramiento, Bilingüismo, antes del 2009)	\$ 36.058	\$ 29.153	\$ 91.051	\$ 44.194	\$ 181.687	\$ 314.617	\$ 61.245	\$ 42.588
Referentes y Evaluación (Estándares antes del 2009)	\$ 11.179	\$ 11.410	\$ 13.515	\$ 9.362	\$ 5.442	\$ 10.064	\$ 15.919	\$ 10.500
TOTAL EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA	\$ 47.237	\$ 40.563	\$ 104.566	\$ 53.556	\$ 187.129	\$ 324.681	\$ 77.164	\$ 53.088

Fuente: MEN, - Sistema de Seguimiento a Proyectos (S.S.P) – 2010.

La estabilidad, continuidad, inversión constante, acciones concretas e intencionales, son elementos fundamentales en la caracterización de las políticas públicas, como bien lo señalan Aguilar y Lima (2009):

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. ...Lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.

Según las mismas palabras del MEN, “ésta es la primera vez en la historia del país en la que un equipo de trabajo gubernamental tiene la oportunidad de aplicar una política coherente durante ocho años” (2010. p. 15). Antes de la administración de Cecilia María Vélez, que duró ocho años, el Ministerio de Educación Nacional desde su creación (1928), tuvo 99 ministros, lo que arroja un promedio de 9 meses y 28 días por gestión (MEN, 2011).

En este sentido, ¿cómo no hacerse preguntas, sobre cómo se refleja la política educativa de mayor estabilidad que ha tenido Colombia y con una inversión aproximada de \$887.984.000.000, en la apropiación del discurso de competencias en la práctica docente?

1.4 Revisión de la Literatura

*La política es un asunto demasiado serio
para dejarlo en manos de los políticos.
Charles de Gaulle, (1890-1970)*

Dentro de este capítulo, se abordaran cinco categorías de análisis que se considera son fundamentales para explicar y orientar la presente investigación, los cuales son: *políticas públicas, competencias, discurso de las competencias, apropiación y práctica pedagógica.*

1.4.1 Las Políticas Públicas

Antes de iniciar la disertación sobre lo que se entenderá en el presente trabajo, por política pública, es importante hacer algunas precisiones sobre las diferencias que existen entre los términos: política y políticas.

1.4.1.1 La política y las políticas

La palabra o el término de “política” es polisémico en español y tiene varios significados, los cuales se obtienen claramente dentro del contexto; en ese sentido se habla de ciencia política, política pública, política económica, la política nacional o de la política que hacen los políticos. Por el contrario, cuando se revisa tal término en lengua inglesa, existe una clara diferenciación entre lo que se denomina Politics, Policy y Polity (Aguilar, 1993; Valencia y Álvarez, 2008; Aguilar y Lima 2009; Molina y Delgado, 2001; Roth 2009). Por ello, antes de realizar una aproximación conceptual sobre lo que se entenderá por Políticas Públicas (P.P.), conviene diferenciar dichos conceptos, toda vez que en castellano no se tiene una traducción y su uso indistinto puede generar alguna confusión.

Según Aguilar y Lima (2009), cuando se habla de Politics se está haciendo referencia a las relaciones de poder, las acciones relacionadas con los procesos electorales o las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno, siendo un término que siempre se expresa en singular "la política: politics". En otras palabras, dicho término hace alusión a las actividades de lucha y control por el poder.

En cambio la palabra Policy se refiere a los programas sectoriales y a las acciones concretas que emanan de las instituciones gubernamentales como resultado de la interacción política (Molina y Delgado, 2001); o como sostienen Aguilar y Lima (2009), ella tiene que ver más con las acciones, decisiones u omisiones por parte del Estado y los distintos actores involucrados en los asuntos públicos, siendo este el concepto que hace alusión a las políticas públicas, el cual siempre se expresa en plural "las políticas: policies o policy".

Finalmente, el término Polity, aunque de origen aristotélico y asociado a la idea de democracia, hoy es utilizado para designar la organización y el funcionamiento del Estado, a través de las instituciones político-administrativas y la normatividad (Molina y Delgado, 2001).

Tales precisiones son claves para diferenciar la Ciencia Política (Political Sciences), de las Ciencias de las Políticas (Policy Sciences) o políticas públicas, como comúnmente se le denomina hoy, siendo esta última, el campo de conocimiento que estudia las diferentes políticas que se diseñan e implementan por parte del Estado, las cuales en algunas oportunidades, pueden y deben contar con el apoyo y participación de diversos actores sociales, de acuerdo a la tendencia teórica que se adopte.

1.4.1.2 ¿Qué son las políticas públicas?

Los diferentes momentos y aspectos estudiados sobre las acciones del Estado en la sociedad, han conllevado a que se encuentren distintos énfasis y definiciones, sobre lo que se debe entender por política pública. Sin embargo, los expertos sostienen que es hacia las décadas de los sesenta y setenta, cuando a partir de los trabajos de Harold Lasswell, el análisis de la acción de las autoridades públicas comienza a ser considerado como un campo específico de estudio y de producción de conocimiento (Valencia y Álvarez, 2008; Anacona, 2009).

De estas fechas a hoy, muchos son los expertos que se han interesado y han aportado sobre el tema, los cuales con sus investigaciones han ido definiendo y redefiniendo lo qué son las políticas públicas, su campo de acción, sus métodos e instrumentos.

No obstante, lo primero que hay que tener en cuenta es que al tratar de delimitar el concepto de política pública, hay que partir de reconocer que no existe una única definición, toda vez que en la literatura especializada aparecen más de veinte definiciones, que a pesar de compartir todas ellas la existencia de la acción gubernamental como elemento principal y vinculante, la incursión en las mismas de otros aspectos, elementos o actores, no solo complejizan su definición, sino que varían considerablemente sus perspectivas de análisis y alcances.

En ese sentido, antes de establecer el concepto de política pública que se adoptará para esta investigación, se presenta una tabla síntesis bastante completa (Tabla 2), la cual se ha construido basada en las clasificaciones ya realizadas por Adriana Anacona (2009), André-Noël Roth (2009), Aguilar y Lima (2009), que nos ilustra sobre la variedad de definiciones y posturas, que hay al respecto.

Tabla 2. Conceptos de Política pública (PP)

Autor	Concepto
Harold Lasswell (1971)	“Un programa proyectado con metas, valores y prácticas”.
Pressman y Wildavsky (1973)	Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y a veces poner en práctica. Ellas se entienden como una declaración de intenciones, metas y objetivos, siendo una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y”. Las P.P. denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tiende a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales.
Hecló y Wildavsky (1974)	“Policy es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”.
Dubnick (1983)	La PP “está constituida por las acciones gubernamentales -lo que los gobiernos dicen o hacen con relación a un problema o controversia-“.
Hogwodd (1984)	“Para que una política pueda ser considerada como una p.p., es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos o de influencias de organizaciones gubernamentales”.
Thomas Dye (1987)	Define a una PP como “aquello que un gobierno hace o deja de hacer” (p. 4).
Joan Subirats (1989)	Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto.
Giandomenico Majone (1989)	Es una actividad de comunicación pública y no solo de una decisión orientada a la efectucción de metas (...) es también todo el conjunto de actividades “postdecisionales” o “retrospectivas” que buscan aportar “evidencias, argumentos y persuasión”.

Jean-Claude Thoenig & Yves Mény (1992)	Una PP “es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, que se transforma en un programa de acción de una autoridad pública”. “Es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental... es decir, de los actos y los “no actos comprometidos”, de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia.
Manuel Tamayo Sáenz (1997)	Son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.
Muller y Surel (1998)	Una PP “designa el proceso por el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos”.
Ludwig Guendel (1998)	PP como “un conjunto de normas y valores cristalizados en aparatos y regulaciones institucionales llamadas a encauzar la acción colectiva”. Para este autor el actor social, es un Sujeto Político y “su práctica tiene como referente la estatalidad, independientemente de que surja desde movimientos sociales o grupos de interés” (p. 8).
Salazar (1999)	Define PP como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas”
Vargas Velásquez (1999)	“el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan solución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”
Manuel Canto (2002)	Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.
Aguilar (1993 y 2003)	Son decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (1996). Las políticas son el diseño de una acción

	<p>colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. ...Las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. (2003)</p>
Eugenio Lahera Parada (2004 a)	<p>Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (...) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.</p>
Pedro Medellín (2004)	<p>La estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados.</p>
Brum (2006)	<p>Fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, como respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil.</p>
María Gracías Rúa (BID 2006)	<p>Conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.</p>

DNP ¹⁴ (2007)	PP es “una conciencia colectiva de los objetivos que pueden lograrse y una movilización de todos los actores sociales para lograrlos”
André-Noël Roth (2009)	Una PP “designa la existencia de un conjunto, formado por uno o varios, objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, que son tratados por medio de acciones, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. Una PP existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático”

Al revisar en detalle todas las delimitaciones que se encuentran sobre P.P. por parte de los estudiosos, es notorio que en ellas siempre está presente la acción gubernamental o de las instituciones estatales, frente a diferentes problemáticas o situaciones que son percibidas como insatisfactorias. En ese sentido, es claro que las acciones de la institucionalidad gubernamental son vertebrales y son condición *sine qua non* para su definición. Sin embargo, es bastante evidente que a partir de finales de los 90 en adelante, la connotación de lo público, en las PP, ha variado y ya no está dado de manera exclusiva por la acción del Estado sobre la sociedad (en un sentido de afectación o de impacto), sino que varios autores como Guendel (1998), Cabrero (2000), Canto (2002), Aguilar (1993), Lahera (2004 a), Medellín (2004), Roth (2009), e incluso el DNP, manifiestan de manera explícita la participación de los ciudadanos, como un elemento fundamental, para que una política, realmente alcance su dimensión pública. Es decir, que los diferentes actores sociales dejan de tener un papel pasivo y de receptores de las acciones de los

¹⁴ DNP: Departamento Nacional de Planeación.

gobiernos, para pasar a tener un papel demandante, participativo y negociador. Cabrero (2000) sostiene que las políticas públicas están muy lejos de significar exclusividad estatal; y Roth (2009) sobre el asunto dice que la presencia del actor social, asumido en principio como un Sujeto activo, no simplemente como beneficiario de la acción del Estado, sino como aquel que posee las capacidades para identificar, demandar, proponer o discutir con los actores correspondientes del Estado.

Debido a tal situación, se encuentran autores como Giovanna Valenti y Gloria del Castillo (1997) que realizan la distinción entre lo que significa una “política pública” y una “política gubernamental”. Para las mencionadas expertas, las estrategias de acción tienen un sentido público sólo si sirven al interés público y/o responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del ciudadano y se debaten en público. En contraste, las políticas gubernamentales las elabora el gobernante en el poder o el decisor.

Igualmente, Cabrero (2000), menciona que otro elemento que caracteriza a una política pública, es que las acciones del Estado o del gobierno, estén acompañadas de una veeduría ciudadana continua y permanente, que tiene que ver de manera explícita con la rendición de cuentas, el manejo transparente de los recursos, la posibilidad de crítica y la libertad de prensa.

Para el caso de esta investigación, se llamará *Política Pública a las decisiones y acciones que toma e implementa un gobierno (materializadas en términos de planes, programas, proyectos o acciones puntuales), dentro de una gama de opciones y posibilidades que tiene, para responder a una problemática que éste percibe, identifica o le demanda la sociedad, asignándole unos recursos específicos y fijándose unas metas u objetivos a futuro, que permitan evidenciar el*

cambio de la situación que se planteaba solucionar. Tales acciones, pueden estar acompañadas en algunos casos, de procesos como socialización, rendición de cuentas o posibilidad de crítica.

Es conveniente indicar que en esta investigación no se acoge la posición de aquellos autores que consideran que sin la participación explícita de la ciudadanía no debería afirmarse que una política *es pública*.

Aunque se comparte plenamente que la participación, entendida como discusión o negociación con la ciudadanía, es vital y es lo que válida o en realidad expresa en grado sumo la noción de lo público en una política, no se incorpora de manera absoluta esta característica en la definición de la presente investigación por tres razones. La primera, porque no siempre “es la ruta que toman los gobiernos cuando crean o desarrollan una P.P., así ellos no sean dictatoriales, debido a que no siempre es fácil hacer coincidir los intereses gubernamentales con los de los demás actores: ciudadanía, medios o expertos” (Flores, 2000, p. 75). En ese sentido, los gobiernos restringen u omiten la participación ciudadana.

La segunda, que es consecuencia de la primera, es porque muchas de las políticas que adoptan los gobiernos no tienen una plena, real o amplia discusión, aunque ellas en la actualidad, generalmente cuentan con canales de divulgación o socialización donde participan los diferentes actores, así sea de forma restringida, situación que con frecuencia es mostrada por parte de los diseñadores e implementadores, como procesos de discusión¹⁵.

¹⁵ Es común que en las administraciones recientes se convoque de manera masiva a los interesados en los temas y se les informe en gran medida las acciones, reglamentaciones o decisiones que se van a implementar, sin que tales convocatorias respondan de manera cierta a procesos de discusión, reformas a los postulados gubernamentales o a una participación real de la ciudadanía. Esta situación es una práctica frecuente desde hace varios años en Colombia.

Adicionalmente, hoy es usual que los gobiernos incorporen dentro de sus prácticas permanentes la rendición de cuentas y estén sometidos a mayor vigilancia por parte de los organismos de control, elementos que han generado situaciones híbridas, que impiden ubicar a las políticas modernas, en las que los expertos llaman “públicas” porque no cumplen cien por ciento con todos sus requisitos, pero tampoco es posible ubicarlas en las denominadas gubernamentales y mucho menos en las de corte dictatorial, justamente porque incorporan características de participación.

Y la razón tres que se tiene para no adoptar la definición de política pública de los expertos, es porque se considera que lo público no necesariamente está circunscrito a la actuación ciudadana en las fases de diseño, construcción o implementación de la política.

Es un hecho que cuando se planea, diseña e implementa una *buena*^{*16} política pública, como la denomina Lahera (2004 b), es *necesario** que la participación social esté presente como un elemento central y fundamental en la construcción de la misma; es decir que se escuche, se negocie y se tenga en cuenta a las bases y a los diferentes actores.

Acciones en tal sentido, permiten que las políticas que se implementen provengan de un verdadero acuerdo social y cuenten con un alto nivel de respaldo y compromiso por parte de los ciudadanos, facilitando incluso el seguimiento, vigilancia o defensa de las mismas por parte de la sociedad. Pero como ya se mencionó, esta sería la mejor situación y corresponde a lo que los expertos denominan una buena política, que no necesariamente son las que se encuentran en el mundo real. Podría decirse, que tal camino es el “deber ser”, o la ruta ideal que debería seguirse

¹⁶ * la negrita y la cursiva son del presente documento.

por parte de los diferentes actores o miembros de un gobierno al crearlas e implementarlas, pero que no necesariamente es la ruta se adopta.

Del mismo modo, se expresa de manera clara en esta investigación, que lo público en las políticas, no debe ser constreñido a la participación ciudadana en cuanto a su diseño, construcción, implementación o en las medidas que adoptan los gobiernos, como lo afirman algunos expertos recientemente.

La autora de esta investigación considera que para admitir la naturaleza pública de una política, también debe tenerse en cuenta como en otrora, el nivel de afectación que las decisiones, acciones u omisiones que adopta un gobierno tienen sobre la sociedad.

Igualmente, considera que esta categoría también debe incorporar las reacciones que la ciudadanía en general tiene o manifiesta ante una política gubernamental, pues el rechazo o incluso la apatía y escepticismo que a veces se evidencia cuando éstas llegan de manera vertical, son una forma de expresión y respuesta, que los actores sociales brindan a las iniciativas de un gobierno y en ese sentido, deben ser interpretadas como otras formas de participación o de mecanismos de pronunciamiento social.

Dentro de esta perspectiva, es conveniente mencionar que entre los mismos autores que incorporan la participación social como elemento clave en una P.P., se reconoce que hay matices y diferentes momentos o niveles de la participación de la ciudadanía en el contexto real. Por ejemplo, Anacona (2009), señala dos: un primer nivel, que está asociado a la participación de la sociedad en la identificación de una problemática; y un segundo, asociado a procesos explícitos de participación ciudadana (tanto en la identificación como en la búsqueda de soluciones) y en la

exigencia expresa de una respuesta estatal. Aunque en ambos estratos el actor social es un actor importante en la respuesta estatal, el nivel de participación de la ciudadana es diferente.

Por ello en el presente estudio, se considera que si se encuentra una situación que sea identificada como problemática por parte del gobierno o la sociedad, y de manera paralela identificamos unas propuestas, decisiones, acciones sostenidas y asignación de recursos por parte del gobierno, además de unas metas, que permitan evidenciar el cambio de la situación que deseaba solucionarse, en esta investigación se considera que allí se está en presencia de una política pública, bien sea que alrededor de ella, se encuentre una participación ciudadana directa o una decisión de carácter central de afectación masiva, la cual puede generar rechazo, apatía o incluso, apoyo.

1.4.2 Políticas Públicas Educativas

Para esta conceptualización, se adoptará la misma definición que se sustentó de manera general para comprender lo que se entiende por una política pública, pero circunscrita de manera precisa al campo educativo.

En ese sentido, las políticas públicas educativas (P.P.E.), bien sea que surjan por iniciativa de un gobierno o por solicitud de la ciudadanía a éste, son las propuestas, decisiones o acciones que se implementan de manera sostenida, con unas metas claras y una asignación de recursos constante y creciente, por parte de un gobierno o Estado, para solucionar una o varias situaciones que resultan inadecuadas en el campo de la educación.

Tales acciones usualmente están orientadas a garantizar el derecho a la educación de los ciudadanos, hecho que conlleva a que las P.P.E., estén encaminadas a subsanar dificultades en

cuanto al acceso, ampliación de cobertura, deserción, repetición, brindar educación de calidad, organización del currículo, planes de capacitación docente, entre otros.

Al respecto Flores (2004, p. 78) menciona que las P.P.E., pueden “hoy girar en torno a la demanda, cobertura real, la concepción u orientación que tienen los procesos de enseñanza-aprendizaje (“aprendizaje a lo largo de la vida”, “certificación de competencias”, etc.)”.

Como ya se ha mencionado, para el caso de esta investigación, se tendrá como objeto de estudio la Política de Calidad de la Revolución Educativa. En esa medida, en la parte conceptual sobre política pública educativa, en esta investigación se retomará todo lo que el MEN dijo o publicó al respecto en su momento, la cual tenía como objetivo fundamental el desarrollo de las competencias de los estudiantes, para lograr que ellos aprendan lo que necesitan aprender y lo sepan aplicar y aprovechar a lo largo de la vida (MEN, 2006 b).

Dentro de esa lógica, la exministra Vélez, decía en una entrevista en el periódico Palabra Maestra “nuestra política está concebida en un ciclo en donde contamos con unos estándares básicos de competencias que evaluamos y a partir de los resultados, las instituciones elaboran planes de mejoramiento y posteriormente volvemos a evaluar para ver cómo van las cosas” (2006, p. 3). En este orden de ideas, la política de calidad que se implementó en el país conceptualmente se apoyaba en tres aspectos fundamentales: los Estándares Básicos de Competencias, las evaluaciones externas y el mejoramiento institucional, como lo expresa la Figura 3 en la página siguiente, que representa el Ciclo de Calidad.



Figura 3. Ciclo de Calidad

Fuente: MEN, 2010.

Según la Revolución Educativa la definición o establecimientos de referentes de calidad, los estándares básicos de competencias, la evaluación de resultados y el mejoramiento institucional “conforman los tres momentos del ciclo de mejoramiento continuo, los cuales son una secuencia de acciones que mejoran a los estudiantes, la institución educativa y el conjunto del sistema” (MEN, 2010, p. 139).

En este sentido, la Política de Calidad, propuso trabajar el ciclo en todas las instituciones educativas del país (MEN, 2006 b), y sostenía sobre los referentes lo siguiente:

El ciclo comienza con la formulación y definición de estos referentes de calidad (estándares básicos de competencias en matemáticas, ciencias, comunicación –español e inglés– y ciudadanía), diseñados para orientar la práctica educativa de los agentes del sistema en su conjunto, con el fin de que los estudiantes, a su paso por las instituciones y en cada uno de los niveles, desarrollen un conjunto de competencias básicas y ciudadanas. Esta definición estuvo acompañada de mecanismos *de divulgación y apropiación de las bases conceptuales de la educación por competencias por los docentes y, en general, por la comunidad educativa**,¹⁷ y complementada con lineamientos curriculares, guías metodológicas y orientaciones pedagógicas en tecnología, educación artística, filosofía y educación física, recreación y deporte (MEN, 2010, p. 8).

En otro aparte del mismo documento, se dice que con los referentes...

Se busca compartir criterios claros que permitan a cualquier estudiante del país asegurarles unos aprendizajes básicos. En consecuencia, la política de calidad debió formular con claridad los referentes para el ejercicio de la acción educativa precisando las competencias que debían [los estudiantes] alcanzar. (p. 9)

Como se puede observar, en la parte curricular la Revolución Educativa, tomó como marco conceptual de referencia para el país, los documentos de los Estándares Básicos de Competencias

* La negrita y la cursiva son del presente documento.

(E.B.C.) y los demás referentes de calidad que se publicaron las últimas épocas basados en el enfoque por competencias, con el propósito de definir claramente el *qué* de lo que se debía enseñar y las *metas de aprendizaje* que los estudiantes debían alcanzar (desempeños) en su proceso formativo, para que los docentes los incorporaran en sus aulas y la educación del país mejorara.

Por ello el MEN (2006 b) decía: se espera que los docentes utilicen los estándares para afianzar los programas alrededor de lo que los niños deben aprender. Es necesario entonces que se ponga énfasis en la incorporación de los estándares en el currículo y los planes de estudio. Tal aspiración, (que es el centro de la presente investigación: apropiación de la política por parte de los docentes), era el propósito o ruta fundamental, para alcanzar la meta final que tenía la política: mejorar en la calidad de la educación; la cual como ya se registró en páginas anteriores no se logró, pues los resultados de los estudiantes en las pruebas, tanto nacionales como internacionales, son pobres.

Era tan claro para el MEN que el éxito de la política radicaba en la apropiación de los docentes de la misma, que en el documento de las memorias de la Revolución Educativa se sostiene que el ciclo del mejoramiento se concreta en las instituciones educativas, porque son ellas las que convierten los objetivos y políticas en acciones y las que ponen los diferentes recursos tanto humanos como materiales al servicio de los procesos de formación de los estudiantes (MEN, 2010, p. 138).

En la misma lógica, más adelante el documento dice que “era parte esencial del ciclo de calidad proponer, difundir y lograr la comprensión de los referentes normativos y conceptuales en los cuales se enmarcaba la política” (2010, p. 139), siendo conveniente tener esto en cuenta a futuro, exactamente en el análisis sobre apropiación, pues como se puede observar, dentro de lo

esencial de la política, no se tenía previsto discutirla con los docentes, actores principales para el éxito de la misma, sino que sus esfuerzos estaban dedicados a dárselas a conocer y a comprender.

Sin embargo, al respecto debe comentarse claramente que el Ministerio para la definición de los referentes en educación preescolar, básica y media, afirma que éstos fueron elaborados de manera *conjunta**¹⁸ con las facultades de educación, maestros y expertos de la comunidad académica, hecho que se sustenta con los reconocimientos y créditos que aparecen en las publicaciones (2010, p. 141).

La evaluación que es otro de los componentes de la política de calidad, y que incluye las pruebas externas nacionales (SABER 5°, 9°, 11° y SABER PRO), la evaluación de los docentes y la autoevaluación institucional, tenía como meta principal consolidar una ***cultura de la evaluación*** que se reflejaría tanto en el consolidación de un sistema de evaluación centrado en el desarrollo de competencias, como en el uso y análisis de los resultados de las pruebas, por parte de los diferentes actores del sistema (MEN, 2010).

En cuanto a la consolidación del sistema en el período estudiado, se dice que durante el 2002 - 2010 se avanzó en la conformación de un sistema a lo largo de todos los niveles educativos, “que permitió tener información oportuna, hacer comparaciones en el tiempo y establecer la contribución de cada nivel al desarrollo de las competencias” (MEN, 2010, p. 145). Así mismo señala, que a partir de la implementación de la Revolución Educativa “las evaluaciones dejaron de ser aisladas en el país, para convertirse en un sistema integrado que da cuenta de la evolución de

¹⁸ * La cursiva es del presente documento.

los aprendizajes y competencias de los estudiantes desde la educación inicial hasta la superior”,
(p. 146);

En relación con la perspectiva de crear una cultura de la evaluación y que los resultados fueran consultados y utilizados por los diferentes actores, es decir que los apropiaran e hicieran parte de la dinámica diaria de los establecimientos educativos, tenemos:

En lo que concierne a los resultados de las pruebas, es necesario superar la sola divulgación... y realizar el análisis sobre cada uno de los niveles establecidos, así como poner énfasis en los ítems que presentaron mayores dificultades de respuesta. Se necesita que las instituciones saquen provecho y usen minuciosamente el informe de resultados de las evaluaciones, para saber dónde tienen que mejorar y qué cambios se deben hacer en el trabajo de aula... Para ello, el Ministerio de Educación se concentró en el uso de los resultados de las pruebas y su divulgación dentro de la comunidad educativa para el mejoramiento. (MEN, 2010, p. 146).

Finalmente, con el propósito de resaltar el énfasis que el MEN hizo sobre la importancia, utilidad y uso que debería dársele a la evaluación, se afirma que:

Los resultados de las evaluaciones permiten a los establecimientos identificar sus fortalezas y debilidades para ajustar sus planes de estudio, emprender actividades pedagógicas, retroalimentar sus propios sistemas de evaluación y sugerir acciones de mejoramiento y planes de formación docente... Los maestros, [a partir de ellas] por su parte, identifican los cambios que deben introducir en sus prácticas ajustando sus modelos y transformando su forma de enseñar en función del aprendizaje de sus estudiantes. (p. 145)

Se destacan los puntos anteriores, porque el uso de la evaluación se relaciona de manera directa con la apropiación que los docentes hicieron de la política implementada. Aquí claramente se puede ver la intencionalidad que se señalaba páginas atrás, que los diseñadores de políticas educativas curriculares, para lograr cambios rápidos alinean la dupla currículo y evaluación, para permear y reorientar rápidamente procesos de aula, prácticas pedagógicas y cambios educativos.

El tercer componente del ciclo, el mejoramiento, no será tenido en cuenta en el presente estudio, debido a que el interés de esta investigación se centra en la apropiación del discurso de competencias en la práctica docente. En ese sentido sólo se abordarán los dos primeros componentes de la política de calidad: referentes y evaluación, puesto que es en ellos donde es posible identificar claramente la parte conceptual de la política: las competencias. Adicionalmente, porque el análisis que se realice sobre la percepción, conocimiento y uso que sobre este discurso poseen los docentes, permitirá identificar la apropiación que los maestros tienen o han hecho sobre el mismo, y por ende, de la política educativa

1.4.3 Las Competencias

En la literatura sobre las competencias, son varias las definiciones que se pueden encontrar sobre este concepto. A este respecto, Gómez (2002a) sostiene que:

Una primera consideración que se observa en el concepto de competencia, entendida como "un saber hacer en contexto", es su semejanza y eventual equivalencia con otros conceptos en psicología cognitiva, tales como "desempeño comprensivo" (en Gardner y Perkins y el proyecto Cero de Harvard), "capacidad cognitiva e intersubjetiva" en la moderna Teoría de la Mente (Pylyshyn, Perner, Harris, Rivière) o incluso en el mismo

concepto de "acción mediada" (Vigotsky, Wersch, Bajtin). Estos tres conceptos presentan algunas características comunes:

- Toda acción humana (conducta) se expresa en función de contextos particulares.
- Toda acción humana es resultado de la interacción social y, en consecuencia, suele tener múltiples objetivos simultáneos.
- Toda acción humana (sea producto de una comprensión, expresión de una capacidad intersubjetiva o apropiación de una herramienta cultural) presenta múltiples caminos evolutivos; es decir, sus posibilidades de desarrollo son heterogéneas, diversificadas, heteróclitas y fragmentarias.
- Toda acción humana se efectúa a través de medios materiales; esto implica que la comprensión, competencia o representación de una acción, necesariamente tiene que ser instrumental, funcional y práctica, de manera que, al ser internalizada, puede convertirse en una "competencia abstracta", susceptible de aplicar a cualquier contexto, pero igual puede ser modificada, rechazada o eliminada, ya sea por obsolescencia o por inadecuación con el contexto. Estas características revelan de manera contundente que cualquier "saber hacer en contexto" implica el reconocimiento de una multicausalidad e interdependencia de factores sociales, institucionales, biológicos y cognitivos irreductibles entre sí, en permanente tensión, susceptibles de entenderse sólo

mediante una metodología que involucre perspectivas múltiples, opuestos a cualquier determinismo, capaces de coordinarse entre sí. (p. 102)

Para Jurado (2005), la competencia hace referencia:

a saber hacer o saber actuar según sean las circunstancias; ser competente es saber hacer algo en situaciones concretas y según necesidades apremiantes, como saber responder "bien" según sean los códigos de cada profesor, o saber hacer "chancuco" o "machete", es decir, saber hacer trampa en un examen. Es paradójico y chistoso que en el ámbito de las pruebas de Estado, pruebas que incorporan el enfoque de competencias, recientemente haya aparecido una "empresa" con sujetos "altamente competentes" para dictar las respuestas, a través de códigos de celular, a una clientela ansiosa de cursar la carrera de medicina; es decir, hay bandas académicas que son competentes en sus funciones. (p. 24)

Estas aproximaciones a la noción de competencia, nos muestran que ella se relaciona con el potencial que tiene una persona para "*hacer algo*", por lo que no existe una "*competencia a secas*", sino asociadas a un hacer específico; como lo es, en el caso del lenguaje, las matemáticas, la conducción de vehículos, la música, el deporte, etc. En este sentido, para Jurado (2005), en el caso de la educación "el asunto de fondo gira en torno a qué tipo de competencias requerimos que las escuelas y las universidades promuevan para qué tipo de sociedad y para qué tipo de ciudadanos" (p. 24).

De manera complementaria, Torrado (2000) afirma que:

las competencias, además de ser un saber hacer, es un saber haciendo, soportado en múltiples conocimientos que vamos adquiriendo en el transcurso de la vida; es la utilización flexible e inteligente de los conocimientos que poseemos los que nos hace competentes frente a tareas específicas. En otras palabras, quien es competente lo es para una actividad determinada (p. 50).

Una muy buena síntesis que contribuye a situar el concepto en el ámbito educativo es el propuesto por Correa (2007), y que se registra en tablas de las páginas siguientes.

En la Tabla 3, encontramos un resumen por autores, de acuerdo con los elementos constitutivos del concepto: *habilidad, conducta / aptitudes, acciones y saberes*.

Tabla 3. Definiciones de competencias según sus elementos constitutivos

Tipo de categoría	Autor o Autores	Definición
Habilidad	Cummings y Schwab (1985)	Habilidad necesaria para el desempeño de una tarea o conjunto de ellas, que incluyen factores intelectuales como habilidades de razonamiento verbales, numéricas, espaciales y características de personalidad.
	Quinn, Faerman, Thomson y Mcgrath (1990)	Las competencias se refieren a las habilidades para desempeñar cierta tarea o rol de forma apropiada.
Conducta/ aptitudes	Ansorena (1996)	Una habilidad personal de la conducta de un sujeto, que puede definirse como característica de un comportamiento orientado a la tarea, que puede clasificarse de forma lógica y fiable.
	Montmollin (1984).	Las competencias son conductas, procedimientos, razonamientos, que se pueden poner en práctica sin un

Conducta/ aptitudes		nuevo aprendizaje.
	Levy-Leboyer (1997)	Las competencias son el resultado de experiencias dominadas gracias a las actitudes y a los rasgos de personalidad que permiten sacar partido de ellas.
Acciones	Echeverría (2002)	Cúmulo de aptitudes y actitudes requeridas en diferentes trabajos y en contextos diversos, por lo cual son ampliamente generalizables y transferibles. Se adquieren a partir de la experiencia y se muestran en el desarrollo funcional, eficiente y eficaz de la actividad de las personas.
	Hernández y Rocha (1996)	Las competencias se presumen como presupuestos de determinadas acciones y han surgido de la voluntad teórica de establecer capacidades o potencialidades universales que harían posible la comunicación y la vida en sociedad.
	Montmollin (1996)	La competencia está constituida por meta conocimientos, que sólo se adquieren por medio de la experiencia.
Saberes	Le Boterf (1996)	Saberes combinados en donde cada competencia es el producto de una combinación de recursos.
	Levy-Leboyer (1997)	Las competencias son repertorios de conocimiento que algunos dominan mejor que otros, lo que le hace eficaces en una situación determinada.
	Ginisty (1997)	La competencia está en el encadenamiento de los conocimientos y los saberes-hacer o en la utilización de los recursos del ambiente, no en los saberes en sí mismos.
	Vinent (1999)	Un saber hacer en el ámbito de un contexto determinado.
	Torrado (1999)	Es esencialmente un tipo de conocimiento, ligado a ciertas realizaciones o desempeños, que van más allá de la memorización o de la rutina.
	Bogoya (2000)	Una actuación idónea que emerge en una tarea concreta, en un contexto con sentido.

Fuente: Correa 2007

En la Tabla 4, se realizó la síntesis por autor para el concepto de competencia, de acuerdo a los elementos de aplicabilidad y utilidad; los cuales son: *conjunto* y *capacidad*.

Tabla 4. Definiciones de competencias según su aplicabilidad y utilidad

Tipo de categoría	Autor o Autores	Definición
Conjunto	Gilbert y Parlier (1992)	Las competencias son un conjunto de conocimientos, capacidades, acciones y comportamientos estructurados, en función de un objetivo y en un tipo de situación dada.
	Spencer y Spencer (1993)	Las competencias son formas de comportarse o pensar que se generalizan a través de situaciones y perduran durante un período razonable de tiempo.
	Isus y otros (2002)	Conjunto de conocimientos, procedimientos, actitudes y capacidades que son personales y se complementan entre sí; de manera que el individuo puede actuar con eficacia frente a situaciones profesionales.
Capacidad	Chomsky (1965)	Capacidad y disposición para la actuación y la interpretación.
	Belisle y Linard (1996)	Es la capacidad de un individuo para realizar una tarea profesional según ciertos estándares de rendimientos, definidos y evaluados en unas condiciones específicas, a partir de un método de descomposición de funciones y tareas en niveles y unidades de comportamientos observables, adecuados de criterios precisos de rendimiento.
	Sladogna (2000)	Son las capacidades que se poseen en distintos grados y se manifiestan en una variedad de situaciones en los diversos ámbitos de la vida humana personal y social.
	Bogoya (2002)	Es una capacidad para poner en escena una situación problemática y resolverla, para explicar su solución y para controlar y posicionarse en ésta.
	Perrenoud (2004)	Es el conjunto de conocimientos, capacidades y actitudes que ha de ser capaz de movilizar una persona, de forma integrada, para actuar eficazmente ante las demandas de un determinado contexto.

Fuente: Correa 2007

En el mismo sentido, el Ministerio de Educación Nacional que centró su política de calidad en la promoción y el desarrollo de las competencias básicas, dentro de la Educación Preescolar, Básica y Media, cuenta con varias nociones en el transcurso de los ocho años en que implementó la política educativa, las cuales se entrecruzan y mezclan continuamente.

Así entonces, en el Documento No. 3 que corresponde al de los Estándares Básicos de Competencias (2006 a), se dice que “una competencia, históricamente referida al contexto laboral, ha enriquecido su significado en el mundo de la educación en donde es entendida como saber hacer en situaciones concretas que requieren la aplicación creativa, flexible y responsable de conocimientos, habilidades y actitudes”. (p. 12)

Y más adelante en el mismo documento, las competencias son definidas en el aparte de matemáticas, como el “conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, comprensiones y disposiciones cognitivas, socio afectivas y psicomotoras apropiadamente relacionadas entre sí para facilitar el desempeño flexible, eficaz y con sentido de una actividad en contextos relativamente nuevos y retadores”. (p. 49)

Del mismo modo, en el Documento No. 10, “Desarrollo infantil y competencias en la primera infancia” publicado por el MEN (2009 b) dice: “Las competencias se definen como capacidades generales o recursos de funcionamiento cognitivo, social y afectivo, que les posibilita [a los niños inicialmente] sus haceres”. (p. 12)

Calderón (2011) concluye, en un análisis documental que ella hizo sobre “el concepto de competencia en el marco de la política educativa colombiana” en los últimos 15 años, que el concepto de competencia encontrado en los documentos es muy general y que la definición más utilizada por el MEN en sus documentos, es la que fue elaborada por Carlos Vasco y que parece

en el documento de Estándares Básicos de Competencias, en la página 49, que ya se mencionó. En ese sentido, esa será la noción que se adopte para esta investigación.

1.4.4 El Discurso de Competencias

El concepto de discurso tiene muchos sentidos que abarcan desde las manifestaciones espontáneas a la expresión de posiciones muy elaboradas.

Como afirma Karam (2005), el concepto de discurso es ante todo un término polisémico, que hace referencia al proceso de producción lingüística que se pone en juego para producir algo con un fin expresivo. A este respecto, Scollon, Scollon, Jones (2012) sostienen que el discurso, como un campo de estudio, incluye diferentes aspectos del lenguaje y la comunicación.

Karam (2005) afirma que la conceptualización del discurso toma tres formas: la formalista (intra-discursiva), que ve al discurso como fuente de sí mismo, ya sea que se trate de frases, relatos o macro-estructuras; la enunciativa, que considera al discurso como parte de un modelo de comunicación; y la materialista, que entiende el discurso como una práctica social vinculada a sus condiciones sociales de producción.

Para la presente investigación la noción de discurso hace alusión a la “materialidad discursiva en sí”, esto es, a la acción comunicativa que expresa algún tipo de contenido y que denota una posición frente a lo manifestado. Adicionalmente se reconoce que el discurso orienta el comportamiento de las personas y que define el modo como se insertan en las interacciones con otros. Así por ejemplo:

Las personas nacidas en la llamada generación del Baby Boom tienen más en común que hace que en algunos casos sea más fácil hablar entre sí que con alguien del mismo

sexo, región, clase o profesión nacida en una generación anterior o posterior. (Scollon, Scollon, Jones, 2012, p. 5)

Ahora bien, si se tiene en cuenta que el discurso está estrechamente relacionado con el lenguaje y éste con lo social, es claro que el discurso, como lo afirma Schiffrin (2000), mantiene una relación de interdependencia con la vida social, así como con la expresión de significados y la orientación de las actividades.

En el marco de esta relación entre lenguaje y contexto social, la concepción de Jakobson (1960) sobre la comunicación es de mucha ayuda para la comprensión de las particularidades estructurales del discurso como un hecho en contexto. Este lingüista ruso parte estableciendo los factores que intervienen en la comunicación y propone un esquema en el que se ven asociados emisor, receptor, contexto, mensaje, código y contacto. Este modelo le permitió distinguir seis funciones de la comunicación verbal:

1. Emocional: Se trata de la manifestación de los estados emocionales, los cuales se centran en el emisor o destinador.
2. Conativa: Es la influencia que se ejerce sobre el receptor o destinatario, la finalidad es llamar la atención por parte del emisor para que el destinatario responda de alguna manera, lo cual resalta la intención apelativa de la comunicación.
3. Referencial: El centro de esta función es el referente, el define la relación entre el mensaje y el objeto al cual se refiere.
4. Fáctica: Esta función hace referencia al contacto o canal que permite y facilita la comunicación.

5. Poética: Se refiere al intento de producir el goce o entusiasmo con el que se comunica el mensaje, en otras palabras, en esta función prima no lo que se dice sino cómo se dice para producir un determinado efecto en el destinatario.
6. Metalingüística: Se trata del modo como los agentes que participan en la comunicación se refieren al lenguaje, por lo tanto tiene que ver con el código y los modos en los que se lo concibe, por ejemplo cuando surge la pregunta por la sintaxis de las palabras.

Partiendo del esquema inicial, Schiffrin (2000, p.32) presenta una adaptación de las funciones, resaltando la relación de éstas y los componentes de la situación del habla, como se puede observar en el siguiente esquema:

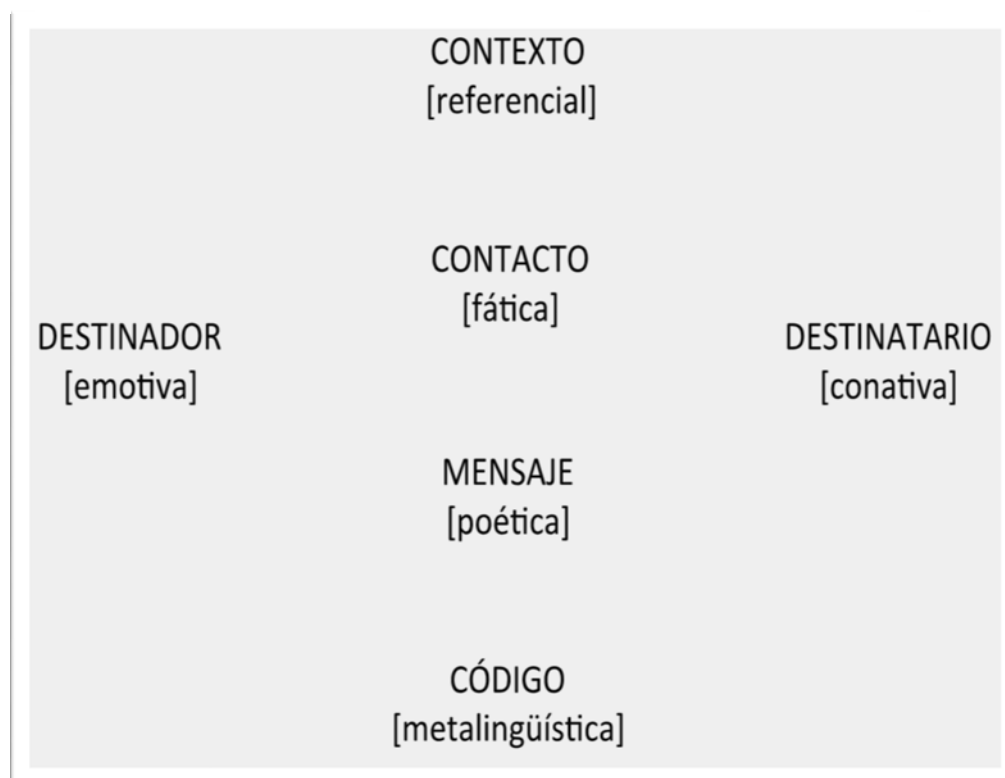


Figura 4. Esquema de las funciones de la comunicación verbal

Schiffrin (2000) sostiene que la concepción que Jakobson tiene de la situación de habla incluye la lengua como un componente más de la situación de habla y como uno de los focos de ésta. A saber, la base de la función metalingüística es el “código”; la base de las funciones emotiva y conativa es respectivamente el destinador y el destinatario. Jakobson afirma críticamente que las emisiones no tienen una única función: si bien una expresión particular puede tener una función primaria, más típicamente se usa para ejecutar simultáneamente diferentes funciones. ¿Sabe el tiempo?, por ejemplo, puede cumplir una función fática (abre el contacto), una función emotiva (transmite una necesidad del destinador), una función conativa (solicita algo del destinatario) y una función referencial (se refiere a algo del mundo externo a la lengua). (p. 33)

De manera específica, en el ámbito educativo se entenderá por discurso de competencias el modo como se expresan y argumenta juicios sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje, los cuales se encuentran vinculados a una forma particular de implementar la política educativa en el país. Es así, que el discurso centrado en las competencias se evidencia en diversos actos comunicativos en los cuales sobresale alguno de los componentes de la política, como por ejemplo cuando se habla de formación por competencias, de planes de estudio basados en el enfoque por competencias, evaluación por competencias o propuestas de proyectos educativos institucionales estructurados en torno al desarrollo de las competencias.

En este sentido, el discurso de competencias se evidencia a partir de los siguientes enunciados: 1) *indicativos*, cuando se señalan una situación determinada, por ejemplo que en la enseñanza el desarrollo de habilidades o destrezas situadas se constituye en el centro de atención del proceso educativo por competencias; 2) *explicativos*, en tanto que el discurso construye relaciones causales de los fenómenos de la realidad, como es el caso cuando se sostiene que el éxito académico de los estudiantes se ve facilitado por el reconocimiento y la promoción de sus

iniciativas y del aprendizaje activo, elementos constitutivos de las competencias; y 3) *valorativos*, cuando se califica un hecho o una situación, por ejemplo cuando se afirma que el enfoque por competencias es una mejor alternativa frente a la formación tradicional centrada en la memoria y la actitud pasiva de los estudiantes, o cuando se afirma que este enfoque permite incidir positivamente en la calidad educativa transformar la labor docente en el aula de clases, dado que para el desarrollo de las competencias se requiere de un docente cualificado, activo y consciente de su papel mediador en el proceso de enseñanza.

De manera particular, se identifica en torno a la política de calidad educativa un discurso encaminado a transformar la educación en el país. Como lo señala Díaz (2006), en la transformación de la calidad educativa el discurso de competencias se evidencia en el interés por desarrollar las competencias generales situadas en la Educación Básica y Media (competencias académicas y para la vida social y personal) y las competencias disciplinares, asociadas a la formación profesional y técnica.

En el caso de la educación Básica y Media, Díaz (2006) sostiene que el discurso de las competencias académicas se caracteriza por la atención que se pone en el desarrollo de las habilidades relacionadas con el lenguaje, las matemáticas, las ciencias naturales y las ciencias sociales, las cuales se suponen que son el medio que garantizará la inserción exitosa de las personas en el mundo del trabajo. En el caso de las competencias para la vida social y personal, se espera que al promoverlas permiten la formación de ciudadanía, esto es, que se manifieste en la vida de las personas habilidades para la convivencia, la tolerancia, la honradez o responsabilidad, entre otras habilidades, con lo cual se estaría garantizando el cambio en la forma como se asume y ejerce el ser ciudadano.

El discurso de competencias influye en el modo como se concibe la educación y los cambios que se esperan respecto a la calidad educativa. Un ejemplo de esto se encuentra en la siguiente reflexión del investigador, Edgar Guacaneme (2000), el cual considera los efectos del discurso sobre la práctica docente y el modo como se apropia la comunidad de la noción de competencia, específicamente con el conocimiento matemático. Sostiene frente a la introducción de la evaluación externa por competencia que lleva a cabo el ICFES que

Habitualmente, los procesos evaluativos revisten rasgos que logran perturbar el ambiente objeto de evaluación y sus actores. La evaluación censal de competencias básicas no es la excepción; ha generado movimientos –la mayoría de ellos positivos– en muchos de los agentes y actores del proceso educativo escolar (...)

Ahora bien, más allá de los resultados cuantitativos de las pruebas y sus posibles inferencias, consideramos que mediante este proceso de evaluación, particularmente en el área de matemáticas, está proporcionándosele a la comunidad educativa evidencia acerca de qué se espera que puedan hacer los estudiantes con su saber matemático. Ya no es sólo a través de las disposiciones legales (...) que los docentes podemos reconocer una nueva manera de concebir las matemáticas escolares y los resultados de su aprendizaje. (pp. 10-12)

Así, el discurso orienta las diferentes formas de interacciones verbales y no verbales, y es fundamental en la configuración y surgimiento de las prácticas sociales. En este contexto hay una primacía del uso del contenido del discurso, especialmente cuando orienta las acciones y los efectos que estas tienen en los marcos relacionales, y del orden interpretativo, en tanto que el

discurso facilita la elaboración de hipótesis hermenéuticas sobre los propósitos y las consecuencias de la comunicación y las acciones.

Por último, es necesario señalar que el uso del discurso, en tanto que orienta de forma consciente o no el funcionamiento de los individuos en los contextos relacionales, es principalmente constructivo.

1.4.5 Apropiación

En primer lugar, se debe tener en cuenta que en la literatura científica el término apropiación se ha asociado fuertemente a la palabra social, como es el caso del material de divulgación científica o el de la participación ciudadana. Por ello, es que con frecuencia encontramos la expresión “apropiación social” vinculada con la ciencia, la tecnología o los tipos de conocimiento necesarios para la vida y la convivencia.

En este sentido, la apropiación social es un término que está estrechamente relacionado con la importancia que se le da a la incorporación de conocimientos y prácticas, como es el caso del discurso de género, el cual permite a los individuos y comunidades situarse de un modo diferente frente a la mujer o la diversidad sexual. En el caso del conocimiento científico y tecnológico, al constituirse en parte integral de la vida cotidiana, se hace necesario que sea incorporado a las prácticas sociales por el valor que tienen estos para la comprensión del funcionamiento de la vida moderna.

Así, cuando se habla de apropiación social, se reivindica el papel activo de la sociedad o la ciudadanía frente al desarrollo que durante el siglo XX alcanzaron la ciencia, la tecnología y la innovación, y que por demás se presupone, continuará durante todo el siglo XXI. Son muchos los

expertos como Chaparro (2001), Vessuri (2002), Nieto (2002); Betancourt (2002), Cámara (2005), Tarango (2005), Echeverría (2008), Barrio (2008), López y Gómez (2008), por citar algunos, que hablan de la necesidad de contar con una masa o sociedad ilustrada, que sea capaz de pronunciarse y tomar posiciones frente a tales avances y a las políticas públicas que se diseñen e implementen en dichos campos. De este modo, el término "apropiación social", referido al conocimiento en general y en particular a la ciencia y la tecnología, tiene un amplio uso y parece ya estar consolidado tanto en el ámbito académico como en el de la política (López y Cámara, 2009).

Ahora bien, teniendo en cuenta que la presente investigación se enmarca en el campo de las políticas públicas del sector educativo y que el interés básico del estudio se relaciona de manera directa con establecer la apropiación del discurso de competencias que hacen los docentes de la política que se adoptó e implementó en el país durante el 2002 - 2010, se considera pertinente inicialmente aproximarse de manera genérica al significado del término, para luego sí contextualizarlo de manera precisa en el campo de la educación, retomando las diferentes acepciones que se han elaborado sobre éste por parte de expertos, para poder caracterizar lo que en esta investigación se entenderá por apropiación.

Al explorar la significación primaria del término, el diccionario de la Real Academia Española (RAE) dice que "apropiación" es la "acción y efecto de apropiar o apropiarse", hecho que remite al significado de "apropiar", cuyas designaciones o nominaciones se orientan básicamente en dos sentidos: una que está asociada a "hacer un algo propio" y otra que se puede situar en el lugar de adecuar algo a una cosa.

Vale explicitar que para la presente aproximación, se tendrá en cuenta las dos acepciones, toda vez que sus significados aplican a los sentidos de lo que se desea medir en los docentes, frente

al discurso de las competencias. El primer significado implica claramente que alguien toma, adopta o pasa a tener como propio una cosa, que inicialmente no era suya. Por tanto, este sentido se asocia a un cambio de dueño (que una cosa pasa o a otro y lo vuelve suyo); incluso en alguna de las definiciones que indica el diccionario, se dice: “dicho de una persona: Tomar para sí alguna cosa, haciéndose dueña de ella” (RAE). Esta definición es muy interesante porque fuera de hacer alusión a un acto de adopción y propiedad (al indicar que “alguien vuelve suyo algo”), también indica un proceso de autonomía, raciocinio, postura y criticidad frente a un elemento o situación, pues cuando alguien toma la decisión de asumir o adoptar un algo para sí, pasa por un proceso del ejercicio de su libertad para decidir sobre ese algo.

El sentido que señala la RAE sobre el término apropiación (“hacer propio algo”) y su interpretación, son fundamentales en la presente investigación, toda vez que el enfoque de competencias, como se ha sostenido en anteriores apartes de este documento, se “vendió” por todos sus defensores, incluida por supuesto la política educativa del 2002 – 2010, como el nuevo enfoque que había que acoger por parte de todo el sector educativo, especialmente los maestros, porque era la tabla salvadora que iba a acabar con la mala educación que tenía el país y por supuesto con las malas prácticas que tenían los docentes. En ese sentido, es importante ver cómo y en qué nivel los educadores del país, incorporaron para sí este discurso.

La segunda acepción que se encuentra sobre el término, es la de “adecuar algo a una cosa”, hecho que apunta o indica el sentido que hay que ajustar, preparar, acomodar o adaptar algo que ya existía a un elemento que llega nuevo o viceversa; situación que nos conecta o remite directamente con el uso, la utilidad y la práctica, donde la incorporación exige cambios para hacer coincidir lo viejo, con lo que se recibe, o al revés.

Entonces, si al sentido inicial se le incorpora este nuevo, el concepto de apropiación se transforma en uno mucho más potente pues no solo hace referencia a tomar la decisión sobre algo para apropiarlo, sino a usarlo, que tiene que ver con el ajustar, acomodar, etc. En esta perspectiva Barrios (2008) señala, que mientras la primera acepción conduce a plantear e intentar resolver el problema de la transferencia del conocimiento, de quienes lo poseen a los que no; la segunda conduce a que no sólo se sabe, sino que se utiliza.

En una lógica muy similar Zuluaga (2005, p. 14), plantea para el campo de la educación, lo siguiente:

Apropiar es inscribir, en la dinámica particular de una sociedad, cualquier producción técnica o de saber proveniente de otra cultura y generada en condiciones históricas particulares. Apropiar evoca modelar, adecuar, retomar, coger, utilizar, para insertarse en un proceso donde lo apropiado se recompone porque entra en una lógica diferente de funcionamiento. Apropiar un saber es hacerlo entrar.

Así, para esta investigación se entenderá por apropiación, el acto o acción de apropiarse de algo, lo cual no sólo significa conocerlo, estar informado o conocer el discurso, sino usarlo o hacerlo propio; es decir, decidir de modo autónomo tomarlo, adoptarlo e incorporarlo a la práctica, que para este caso específico, significa que los docentes lo hayan incorporado a su práctica pedagógica.

De esta manera, cuando en esta investigación se interroga por la apropiación que tienen los docentes colombianos del discurso de las competencias, establecido como política pública en el 2002 y su relación con las prácticas pedagógicas, lo que se busca es determinar, de una manera casi sedimentaria, el conocimiento que pueden tener los docentes sobre la política de calidad y la

forma como se incorporado a su quehacer; es decir qué tanto la usan, o como se diría en palabras de Zuluaga (2005) qué tanto ésta política logró moldear, ajustar o recomponer las prácticas pedagógicas de los docentes.

1.4.6 Práctica Pedagógica

Diversos autores como Zuluaga (1999), Zambrano (2005), Ortega (2005), Díaz (2008), Santamaría, et. al. (2009), Caldera, Escalante y Terán (2010) han dedicado parte de su actividad profesional a investigar y caracterizar las prácticas pedagógicas de los educadores, encontrándose que esta categoría es abordada desde diferentes enfoques y perspectivas. No obstante, las reflexiones en general circulan sobre unas subcategorías relativamente fijas que conforman o ayudan a definir lo que se debe entender por práctica pedagógica, que de manera genérica incluye: el quehacer de los maestros, sus creencias, sus saberes, sus métodos, la planeación, la didáctica, la reflexividad permanente que debe acompañar ese quehacer, la creación de prácticas educativas que conlleven a mejores aprendizajes en los estudiantes; incluso a veces, algunos autores incorporan dentro de esta unidad de análisis la autonomía profesional de los educadores.

Adicional a lo antes mencionado, Fierro, Fortoul y Rosas (2008) sostienen que el trabajo del docente está configurado por las siguientes relaciones:

- Entre personas, con:
 - sus alumnos
 - otros maestros
 - los padres de familia
 - las autoridades
 - la comunidad

- Con el conocimiento
- Con la institución
- Con todos los aspectos de la vida humana que van conformando la marcha de la sociedad
- Con un conjunto de valores personales e intencionales (p. 23)

En este sentido, la práctica pedagógica se enmarcado en las siguientes dimensiones: personal, institucional, interpersonal, social, didáctica y valorativa, lo cual hace que la labor del docente sea un hecho complejo y de múltiples facetas.

Un ejemplo genérico de lo que comúnmente logra entenderse como “práctica pedagógica”, donde es posible observar la multiplicidad de elementos que la conforman y al mismo tiempo la frecuencia o regularidad de algunos, lo proporciona Díaz (1990), cuando sostiene que con ella:

Nos referimos a los procedimientos, estrategias y prácticas que regulan la interacción, la comunicación, el ejercicio del pensamiento, del habla, de la visión, de las posiciones, oposiciones y disposiciones de los sujetos en la escuela (...) En las prácticas pedagógicas el maestro comunica, enseña, produce, reproduce significados [y] enunciados, (...) se relaciona así mismo con el conocimiento, resume, evalúa, otorga premisos, recompensas, castigos, etc. (p. 3)

En una perspectiva similar, Caldera, Escalante y Terán (2010) definen como “práctica pedagógica del docente”, a las actitudes, conocimientos, creencias pedagógicas, estrategias didácticas, estilos de enseñanza, organización y planificación, formas de interacción grupal, ambiente de clases, materiales didácticos y evaluación de los aprendizajes utilizados por los docentes para promover el aprendizaje en el aula de clase.

Adicional a lo antes mencionado, la práctica pedagógica también tiene que ver con los aspectos de la política institucional administrativa tal como lo señala Fierro, Fortoul y Rosas (2008)

Entendemos por una práctica docente una praxis social, objetiva e intencional en la que intervienen los significados, las percepciones y las acciones de los agentes implicados en el proceso –maestros, alumnos, autoridades educativas, y padres de familia- como los aspectos políticos institucionales, administrativos, y normativos , que según el proyecto educativo de cada país, delimitan la función del maestro. (p. 21)

Fierro, Fortoul y Rosas (2008) complementan el deslinde de la noción de práctica pedagógica afirmando que también implica un nivel de goce motivacional al ejercicio docente.

Este concepto de práctica docente le da cabida al maestro y al alumno en su papel de sujetos que intervienen e interactúan en el proceso educativo, y no solo como insumos y productos del mismo. Como sujetos que participan del proceso, los maestros no solo son responsables de llevarlos a cabo, sino que son también artífices del mismo. Cada maestro tiene en sus manos la posibilidad de recrear el proceso mediante la comunicación directa, cercana y profunda con los niños que se encuentran en su salón de clases. Tiene también que dar un nuevo significado a su propio trabajo, de manera que pueda encontrar mayor satisfacción en su desempeño diario y mayor reconocimiento por los saberes adquiridos. (p. 21)

Después de esta revisión preliminar, para este documento se adoptará la conceptualización que realizó sobre práctica pedagógica Zuluaga (2005), hace varios años atrás, por ser posiblemente

una de las más completas y estructuradas, por los elementos que incorpora dentro de su análisis.

Según la autora, la práctica pedagógica es una noción que designa:

- 1) Los modelos pedagógicos, tanto teóricos como prácticos, utilizados en los diferentes niveles de enseñanza.
- 2) Una pluralidad de conceptos pertenecientes a campos heterogéneos de conocimiento, retomados y aplicados por la pedagogía.
- 3) Las formas de funcionamiento de los discursos en las instituciones educativas donde se realizan prácticas pedagógicas.
- 4) Las características sociales adquiridas por la práctica pedagógica en las instituciones educativas de una sociedad dada que asigna unas funciones (maestro y alumno) de esa práctica.
- 5) Las prácticas de enseñanza en diferentes espacios sociales mediante elementos del saber pedagógico.

Después de haber sustentado las cinco categorías que orientan la mirada y el análisis de la presente investigación, pasaremos a revisar la metodología seleccionada para el manejo de los datos.

CAPÍTULO II. METODOLOGÍA

2. METODOLOGÍA

2.1 Diseño metodológico

El diseño metodológico fue de carácter mixto y transversal (Aguirre, 2011; Creswell, 2003; Tashakkori & Teddlie, 2003) debido a que la recolección de datos se hizo en una sola intervención; se utilizó el análisis de correspondencias múltiples, regresión logística multinomial y cualitativo.

Se empleó el análisis de correspondencias múltiples como una herramienta para el análisis de las tablas de contingencia y por medio del diagrama cartesiano, que es el producto de la asociación entre las variables del estudio, se representan conjuntamente las distintas modalidades que toman los valores de la tabla de contingencia. El gráfico resultante de este tipo de análisis permite observar la proximidad entre los datos representados en el plano cartesiano, lo cual indica el nivel de asociación presente entre variables analizadas.

Para establecer las predicciones entre las variables de la investigación se empleó el análisis de regresión logística multinomial, el cual se utiliza cuando se cuenta con una variable de tipo nominal con más de dos categorías.

En este tipo de análisis se comparan, a partir de los datos de la muestra, los modelos propuestos con la ayuda del cociente de verosimilitud, que nos indica cuál de los modelos es el mejor, siendo por lo general el más sencillo (Hosmer & Lemeshow, 2005). En todo este proceso se hace uso de la distribución según la ley de chi cuadrado.

En cuanto a empleo complementario del análisis cualitativo se parte del presupuesto de que una investigación corte cualitativa es un ejercicio de interpretación de la realidad social, que emplea herramientas para aproximarse a las percepciones o creencias de los participantes.

Siguiendo a Vasilachis (2006), se buscará comprender el la percepción de los docentes sobre la incorporación del enfoque de competencias a las prácticas docentes, a partir de tres principios:

1) la resistencia a la naturalización del mundo social a través del rescate de la hermenéutica (interpretación) de la realidad; 2) la revaloración de la vida cotidiana; y tránsito de la observación a la comprensión, para lo cual se realizará la triangulación entre las respuestas de los docentes, el marco conceptual, la información cuantitativa y la experiencia de la investigadora.

2.2 Muestra

La investigación se basó en una muestra tomada de forma intencionada, mediante la inclusión de grupos típicos, la cual constó de 1550 docentes, 69% de mujeres y 31% de hombres, pertenecientes a la Educación Básica Primaria, Básica Secundaria y Media, de instituciones educativas de 22 Entidades Territoriales Certificadas (E.T.C): Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Quindío¹⁹.

¹⁹ Las Entidades Territoriales Certificadas (E.T.C) corresponden a las secretarías de educación del país que cumplen con los requisitos de autonomía para, tienen la competencia de administrar el servicio educativo en su jurisdicción garantizando adecuada prestación en condiciones de cobertura calidad y eficiencia, de acuerdo a la Ley 715 de 2001 que fijo los requisitos y la Ley General de Educación de 1994 que otorgó la autonomía. Lo anterior implica planificar, organizar, coordinar, distribuir recursos (humanos, técnicos, administrativos y financieros) y ejercer el control necesario para garantizar eficiencia, efectividad y transparencia en el servicio ofrecido (conforme el artículo 153 de la Ley 115 de 1994), mejorando la oferta a los estudiantes actuales y ampliando la cobertura de manera que se atienda en 100% de la población en edad escolar. En la actualidad hay 95 ET y al finalizar la Revolución Educativa, que es la ventana de tiempo que nos interesan había 93.

Es importante mencionar que se invitó a todas las E.T.C del país y se les pidió su apoyo en la participación de los docentes de sus zonas en la investigación, aprovechando un espacio que nos brindó el MEN en una de las reuniones de secretarios de educación que esta entidad convoca anualmente en la ciudad de Bogotá.

Sin embargo la respuesta y el apoyo por parte de estas entidades no siempre fue positivo e incluso por parte de algunos hubo total resistencia a participar, por razones políticas. Las entidades que aceptaron y decidieron participar, que son las 22 antes mencionadas, corresponden al 23.6% de las ETC del país.

Después de tal aceptación, se procedió a convocar de manera directa, dentro de estas ETC, a diferentes Instituciones Educativas (I.E) y a sus docentes para que nos apoyaran en la investigación con su participación.

Tal acción se hizo, a partir de los listados actualizados del MEN tanto de I.E., como de la planta docente activa que proporcionó la Subdirección de Recursos Humanos del Sector del MEN para el 2013. Así entonces se contactaron a casi 3000 docentes y se trabajó con los docentes y las I.E. que manifestaron su disposición a participar en la investigación.

En la Tabla 5, que se encuentra en la siguiente página, es posible observar con detalle la participación nacional tanto de las ETC del país, como del número de docentes participantes en las mismas.

Tabla 5. Entidades territoriales y número de docentes en la muestra

Entidad territorial	N	%
Amazonas	25	1,6
Antioquia	286	18,5
Arauca	5	0,3
Atlántico	40	2,6
Bolívar	175	11,3
Boyacá	83	5,4
Caldas	220	14,2
Caquetá	11	0,7
Casanare	6	0,4
Cauca	85	5,5
Cesar	38	2,5
Chocó	32	2,1
Córdoba	41	2,6
Cundinamarca	167	10,8
Huila	17	1,1
La Guajira	11	0,7
Magdalena	8	0,5
Meta	55	3,5
Nariño	65	4,2
Norte de Santander	100	6,5
Putumayo	1	0,1
Quindío	79	5,1
Total	1550	100.0

2.2.1 Datos Sociodemográficos.

A continuación se presentaran los datos sociodemográficos de los participantes, resumidos en tablas y gráficos, correspondientes a las siguientes variables: *sexo, edad, estrato, experiencia, estatuto docente, escalafón e institución educativa.*

Sexo.

Tabla 6. Sexo

Sexo	N	%
Mujer	1067	69%
Hombre	483	31%
Total	1550	100%

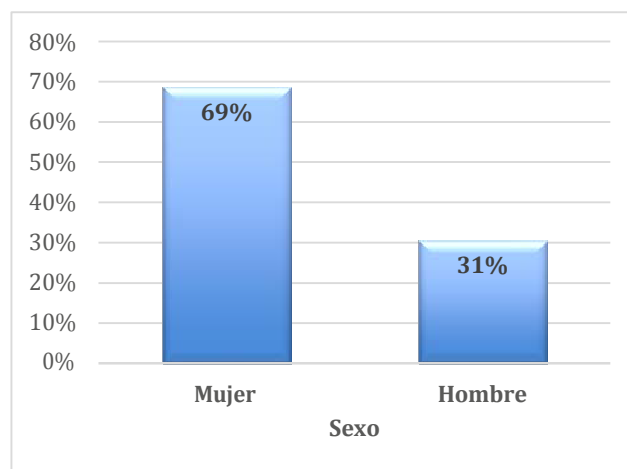


Figura 5. Sexo.

Edad.

Tabla 7. Edad

Años	N	%
18 - 25	53	3%
26 - 30	142	9%
31 - 35	194	13%
36 - 40	209	13%
41 - 45	223	14%
46 - 50	280	18%
51 - 55	255	16%
56 - 60	144	9%
61 - 65	48	3%
66 - 70	2	0%
Total	1550	100%

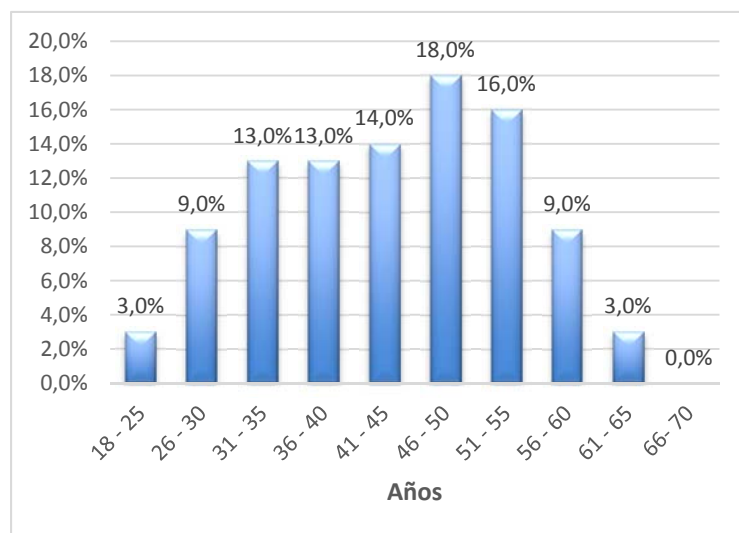


Figura 6. Edad.