

Política lingüística y micropolítica institucional en instituciones de nivel superior argentinas: sentidos, tensiones y apropiaciones a partir de las experiencias con el Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras (PFCLE).

Language Policy and Institutional Micropolitics in Argentinian Higher-Level Institutions: Meanings, Tensions, and Appropriations from the Experiences in Foreign Language Training and Certification Program (PFCLE).

Por María Ivana DELFINO¹

Delfino, M. I. (2026). Política lingüística y micropolítica institucional en instituciones de nivel superior argentinas: sentidos, tensiones y apropiaciones a partir de las experiencias con el Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras (PFCLE). *Revista RAES*, XVIII(32), pp. 98-109.

Resumen

Este artículo analiza el Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras (PFCLE) implementado en Argentina entre 2022 y 2023 desde una perspectiva crítica centrada en el enfoque teórico de Stephen J. Ball sobre las políticas como texto y como discurso. A partir de fuentes diversas (informes institucionales, una encuesta a referentes y transcripciones de una mesa panel nacional) se indagan los sentidos construidos por actores institucionales en el proceso de implementación del programa en universidades e institutos de formación docente. La metodología combina el análisis documental con un enfoque cualitativo de corte interpretativo. Se identifican sentidos, tensiones y apropiaciones que dan cuenta de cómo el programa fue traducido y disputado localmente en términos pedagógicos, organizativos y simbólicos. Las conclusiones subrayan el carácter micropolítico de la implementación y abren interrogantes sobre la sostenibilidad y articulación futura de este tipo de políticas en la Educación Superior.

Palabras Clave políticas educativas / políticas lingüísticas – internacionalización /lenguas extranjeras /educación superior

¹ Universidad Nacional de Jujuy, Argentina / idelfino@unju.edu.ar / <http://orcid.org/0000-0002-7432-6033>

Abstract

This article analyzes the Foreign Language Training and Certification Program (PFCLE), implemented in Argentina from 2022 to 2023, taking into account a critical perspective grounded in Stephen J. Ball's theoretical approach to policy as text and as discourse. Drawing on diverse empirical sources, including institutional reports, a national survey of program coordinators, and transcripts from a federal panel discussion, the study explores the meanings constructed by institutional actors during the program's implementation in universities and teacher training colleges. The methodology combines document analysis with a qualitative, interpretive approach. The findings reveal processes of meanings, tensions and appropriations that illustrate how the program was locally translated and contested across pedagogical, organizational, and symbolic dimensions. The conclusions highlight the micropolitical character of the implementation and raise questions about the sustainability and future articulation of such language policy initiatives in higher education.

Key words educational policies / language policies / internationalization / foreign languages / higher education

Introducción

Entre 2022 y 2023, el anterior Ministerio de Educación a través de la Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias, la Subsecretaría de Políticas de Cooperación Internacional, la Dirección Nacional de Cooperación Internacional, puso en marcha el *Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras* (PFCLE), una iniciativa inédita en la historia reciente de la política educativa nacional. Esta iniciativa dirigida a estudiantes beneficiarios de los programas PROGRESAR y Manuel Belgrano, el PFCLE se estructuró como una política lingüística de alcance federal, orientada a fortalecer las trayectorias formativas mediante la adquisición y certificación de competencias en lenguas extranjeras. En apenas dos años, la política involucró a más de 600.000 estudiantes y casi 100 instituciones de educación superior (entre universidades nacionales e institutos de formación docente), que ofrecieron cursos en seis lenguas tales como inglés, francés, portugués, chino mandarín, italiano, alemán, español como lengua extranjera, lengua de señas, bajo un modelo de gobernanza institucional descentralizado.

La relevancia del programa se sitúa en un doble plano. Por un lado, responde a una demanda estratégica por la internacionalización del sistema universitario argentino en clave de equidad. Por otro, constituye una oportunidad para interrogar las políticas lingüísticas desde una perspectiva crítica, atenta a los modos en que se producen, circulan, implementan y resignifican las políticas públicas en el campo educativo. A diferencia de las lecturas instrumentales o tecnocráticas que conciben la política como un diseño estable ejecutado de forma descendente, partimos de la premisa de que las políticas educativas se construyen en su implementación y que dicha implementación está atravesada por la acción situada de los actores institucionales. Nos proponemos, entonces, analizar la política sus trayectorias locales, sus efectos pedagógicos, organizativos y simbólicos, y las prácticas que la actualizan, reinterpretan o resignifican en cada institución.

En este sentido, el PFCLE constituye un caso especialmente significativo para explorar la dimensión micropolítica de las políticas lingüísticas. Su carácter no obligatorio, su implementación acotada temporalmente, y la diversidad de escenarios institucionales donde se desplegó, generaron condiciones propicias para observar cómo las decisiones cotidianas producen sentidos sobre la política que exceden o desbordan su diseño original. Estas decisiones, aunque muchas veces invisibles en los documentos oficiales, son fundamentales para comprender el modo en que las políticas son vividas, apropiadas o resistidas.

Este artículo propone analizar el PFCLE desde el enfoque de Stephen J. Ball, cuyas contribuciones permiten comprender las políticas como textos e instrumentos discursivos que configuran marcos de posibilidad y acción. A partir del análisis de informes institucionales, encuestas a referentes institucionales y la transcripción de una mesa panel nacional, se indagan los efectos que atravesaron la implementación del Programa así como las formas en que esas prácticas reconfiguran el campo de la política lingüística como política educativa pública. En las siguientes secciones se desarrollan las tres dimensiones analíticas identificadas: sentidos, tensiones y apropiaciones. A partir de ellas, se busca contribuir al debate sobre políticas lingüísticas y micropolítica institucional en el sistema universitario argentino actual en general, y el PFCLE y su impacto, en particular.

Marco teórico

Stephen J. Ball ha sido una de las figuras centrales en la renovación crítica del campo de análisis de las políticas educativas en las últimas décadas. Su perspectiva se inscribe dentro de los enfoques postestructuralistas, que conciben a las políticas no como productos cerrados, sino como procesos sociales atravesados por relaciones de poder, prácticas discursivas y contextos situados. A partir de su trabajo primero en los años noventa, Ball propone abandonar la mirada instrumental y lineal de la política pública para adoptar una comprensión relacional, interpretativa y conflictiva de las políticas como textos y como discursos (Ball, 1993; 1997; 2003).

Desde esta perspectiva, entender la política como texto implica reconocer que las políticas no son entidades unívocas, sino artefactos abiertos que pueden leerse, traducirse y aplicarse de maneras múltiples y

contradictorias. Las políticas como texto existen en forma de resoluciones, programas, lineamientos, discursos institucionales o normativas, pero su significado se construye en la interpretación activa que hacen los actores en contextos específicos. De este modo, una misma política puede adquirir sentidos diferentes en función de los marcos institucionales, las trayectorias profesionales de los actores, las condiciones materiales y las historias locales. Ball sostiene que los textos de política "no se implementan" en forma directa: son leídos, resignificados y transformados en prácticas concretas que muchas veces se alejan del diseño original (Ball, 1993).

Por otro lado, la política como discurso refiere al conjunto de marcos simbólicos y representaciones que delimitan lo decible y lo pensable en un momento histórico dado. En este sentido, las políticas producen efectos no solo por lo que prescriben, sino también por los modos en que configuran sentidos, jerarquizan problemas, visibilizan actores y naturalizan soluciones. El discurso político actúa como una tecnología de poder que regula lo que puede ser dicho, deseado o hecho en el campo educativo. Así, las políticas se consideran dispositivos simbólicos que generan subjetividades, jerarquías y nuevas formas de gobernanza. Esta dimensión discursiva es central para analizar las políticas lingüísticas, ya que los sentidos atribuidos al multilingüismo, la inclusión o la internacionalización son construcciones sociales que varían según el contexto y los actores involucrados.

Ball sostiene que los textos de política no son entidades cerradas ni unívocas, sino que operan como "textos abiertos" que deben ser leídos, traducidos y transformados por los actores que los reciben. Esta mirada supone reconocer el rol activo de los sujetos en la producción de significados y la imposibilidad de una implementación lineal. Además, tal como se ha señalado en la literatura sobre recontextualización (Bernstein, 1996; Ball y Bowe, 1992), los sentidos de la política se construyen localmente, en interacción con trayectorias institucionales, saberes profesionales, condiciones materiales y disputas ideológicas.

El concepto de ciclo de las políticas (*policy cycle approach*), desarrollado por Ball y Bowe (1992), aporta otra herramienta clave para el análisis. Este enfoque propone descomponer el proceso político en distintos contextos: el de influencia (donde se definen las orientaciones generales), el de producción de texto (donde se redactan las normativas), el de la práctica (donde se implementan las políticas) y el de efectos (donde se evalúan sus consecuencias). Esta mirada permite comprender que las políticas son procesos no lineales, atravesados por conflictos, interpretaciones múltiples y resignificaciones situadas.

En este marco, el PFCLE puede ser analizado como un artefacto político y discursivo que se inscribe en un momento histórico específico de la política educativa argentina. Como política lingüística, el Programa definió acciones concretas y también produjo sentidos sobre el plurilingüismo, la equidad, la inclusión y el rol del Estado. Desde el enfoque de Ball, se trata de analizar tanto lo que la política "hizo", como lo que permitió decir, imaginar y disputar.

Desde una lectura crítica e interpretativa, la política pública no se reduce a sus enunciados formales ni a sus dispositivos de implementación. Como sostiene Ball (1993), las políticas son textos que se leen, negocian, interpretan y resignifican en contextos institucionales y sociales específicos. En esta línea, la micropolítica educativa se vuelve una categoría clave para comprender cómo los actores (docentes, gestores, tutores) producen sentidos propios sobre las políticas que implementan. Lejos de ser meros ejecutores, estos actores actúan como traductores, adaptadores e incluso disputadores del texto oficial. La micropolítica, en este sentido, se manifiesta en el modo en que las prácticas, resistencias y apropiaciones locales configuran nuevas versiones de la política educativa.

Metodología

El presente artículo adopta una perspectiva cualitativa y crítica de análisis de políticas públicas, enmarcada en la tradición interpretativa que considera las políticas educativas como construcciones discursivas, situadas y varias voces (Vasilachis de Gialdino, 2006). El objetivo metodológico es reconstruir las múltiples formas en que el PFCLE fue formulado, apropiado, traducido y disputado entre las instituciones que lo llevaron adelante. Para ello, se

optó por una estrategia metodológica de tipo documental y analítica, combinando el análisis de fuentes primarias oficiales, documentos institucionales, producciones discursivas y registros generados durante el desarrollo del programa.

En primer lugar, se trabajó con un corpus documental conformado por normativas oficiales (como la Resolución Ministerial 2321/2022), informes de gestión y otros documentos producidos por el Ministerio de Educación de la Nación. Estos textos permiten reconstruir el contexto de producción de la política, sus fundamentos declarados, sus objetivos estratégicos y las modalidades formales de su implementación. Su análisis se realizó a través de una lectura crítica orientada a identificar tanto el contenido explícito de la política como los supuestos normativos, los lenguajes utilizados, las prioridades discursivas y las omisiones significativas, en línea con el enfoque de Ball sobre la política como texto.

En segundo lugar, se incorporó un conjunto diverso de informes elaborados por universidades nacionales e institutos superiores de formación docente que participaron en el programa y que fueron suministrados como corpus para el proyecto PoLinguAr. Se relevaron sistemáticamente informes producidos por instituciones como la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), la Universidad Nacional del Litoral (UNL), la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu), los IFD Juan Facundo Quiroga, Instituto Hood, Josefina Contte, entre otras. Estos documentos contienen datos sobre cantidad de estudiantes, idiomas ofrecidos, modalidades de enseñanza, dificultades institucionales, criterios de evaluación y percepciones cualitativas de los equipos docentes y gestores. Estos informes permiten acceder al nivel de la práctica, donde la política fue efectivamente “puesta en acto”, de acuerdo con el ciclo de las políticas propuesto por Ball. Su análisis se enfocó en detectar patrones de apropiación institucional, tensiones emergentes, decisiones locales y efectos imprevistos del programa.

Una tercera fuente fundamental fue la base de datos de respuestas institucionales a una encuesta nacional, la cual registró información provista por referentes institucionales del programa en más de 20 instituciones realizada en el marco de la implementación del Seminario PFCLE. Esta encuesta (en adelante, encuesta Seminario PFCLE) incluyó tanto preguntas cerradas como abiertas y permitió observar las condiciones materiales de implementación, los criterios pedagógicos adoptados, la participación de los actores institucionales, los niveles de articulación con otras áreas y las valoraciones generales sobre el programa. El tratamiento de esta fuente se realizó mediante análisis de contenido temático, categorizando las respuestas en función de ejes conceptuales previamente definidos: apropiación institucional, gobernanza, sostenibilidad, tensiones pedagógicas y efectos institucionales.

A su vez, se incorporó la transcripción de una mesa panel (Eje 2: La enseñanza) del Seminario El Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras (2022-2023). Balance y desafíos (en adelante, Seminario PFCLE) que tuvo lugar en la sede Maipú de la Universidad Nacional de Tres de Febrero el 14 de octubre de 2024 como evento central del proyecto PoLinguAr desarrollado en el marco de la convocatoria InnovSoc&Tech 2023 de la Agence Universitaire de la Francophonie (AUF). Este proyecto fue llevado adelante por UNTREF LINGUA en colaboración con la coordinación nacional del Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras (PFCLE) y la especialista Monika Jezak, del Instituto de Lenguas Oficiales y Bilingüismo (ILOB/OLBI) de la Université d'Ottawa/University of Ottawa.

En este evento participaron especialistas, docentes y referentes responsables de la implementación del PFCLE a nivel federal en modalidad híbrida. Este material permitió captar las dimensiones discursivas del programa, identificar los lenguajes de legitimación utilizados además de disputas ideológicas en torno al valor simbólico de las lenguas, la inclusión educativa y la internacionalización del conocimiento. La inclusión de esta fuente dialoga directamente con la dimensión de la política como discurso analizada por Ball, ya que permite observar cómo los sentidos del programa fueron construidos, negociados y disputados públicamente.

Finalmente, se trabajó con otras fuentes complementarias como los resultados de encuestas a docentes del programa, registros administrativos de estudiantes inscriptos, planillas de seguimiento y documentos de

evaluación interna producidos por el Ministerio. Esta triangulación de fuentes (normativas, testimoniales, institucionales y discursivas) permite una reconstrucción compleja y multinivel del objeto de estudio, abarcando tanto las lógicas de formulación como los efectos concretos y simbólicos de la política.

El análisis de todo el corpus se realizó partiendo de conceptos teóricos previos (política como texto y discurso, ciclo de las políticas) pero permitiendo que los datos empíricos generaran nuevas preguntas, categorías y líneas de interpretación. A través de esta metodología se propone interrogar y enriquecer el marco teórico a partir del análisis situado de una política concreta, como lo es el PFCLE. La triangulación de fuentes, la riqueza de los testimonios recogidos y la diversidad institucional del corpus permitieron describir lo ocurrido y comprender cómo una política nacional fue resignificada, disputada y apropiada por las instituciones en clave local.

Análisis

Esta sección presenta un análisis reorganizado del PFCLE desde una perspectiva inductiva, basada en los insumos empíricos relevados: informes institucionales, encuestas a referentes, transcripciones de la mesa panel del Seminario PFCLE y documentos administrativos. El enfoque sigue los aportes de Stephen J. Ball sobre la política como texto y discurso, y se estructura en tres categorías analíticas emergentes: sentidos, tensiones y apropiaciones.

Sentidos

Una de las dimensiones más visibles en los insumos analizados es la producción de sentidos en torno al PFCLE como política pública. En general, los documentos, encuestas y testimonios coinciden en reconocer al programa como una política innovadora y necesaria, especialmente en lo que respecta a su alcance federal, su articulación con becas existentes y su orientación hacia la equidad lingüística. La encuesta Seminario PFCLE de alcance nacional y realizada a referentes institucionales mostró que el 96% de las respuestas valoró como “muy importante” o “importante” el acceso gratuito a la formación en lenguas extranjeras para estudiantes de sectores históricamente excluidos.

Este sentido de justicia distributiva aparece como eje dominante en los discursos, lo cual se vincula con la noción de política como discurso desarrollado por Ball (1994). La lengua extranjera de manera tradicional se asocia a circuitos de elite y procesos de internacionalización restringida, es resignificada como un derecho educativo. En ese marco, el PFCLE construyó un nuevo horizonte simbólico: un sistema de educación superior más equitativo, en el que la competencia lingüística deja de ser un capital excluyente para convertirse en una posibilidad accesible.

En las transcripciones de la mesa panel Eje 2 del Seminario PFCLE, se subraya el valor de haber sido incluidos en una política federal con lineamientos comunes pero con margen para decisiones locales. La presencia de términos como “oportunidad”, “acceso”, “inclusión” y “visibilización” se reitera en los discursos. Como señaló una docente participante: “Esta fue la primera vez que nuestra institución formó parte de una política nacional de lenguas. Nos sentimos parte de algo más grande” (Seminario PFCLE, 2024). No obstante, el sentido otorgado al programa no fue unívoco. También emergen representaciones que vinculan al PFCLE con una política de excepcionalidad, de corto plazo, y sujeta a vaivenes políticos. Esta ambivalencia se refleja en frases como “ojalá tenga continuidad”, “nos preparamos para seguir pero no fuimos seleccionados”, o “los estudiantes nos preguntan cuándo vuelve y no sabemos qué responder” (Seminario PFCLE, 2024). Estas expresiones evidencian que el sentido de inclusión se entrelaza con la incertidumbre sobre la sostenibilidad, lo cual modula las expectativas institucionales y los niveles de compromiso a futuro.

Por otra parte, algunos actores asignaron al PFCLE un sentido estratégico en términos de posicionamiento institucional. En varias respuestas a la encuesta Seminario PFCLE se alude a que la participación en el programa permitió consolidar áreas de lenguas, legitimar el trabajo docente o incluso establecer redes con otras

instituciones. Como se lee en un informe institucional de la UNRC (2022): “La implementación del programa permitió articular esfuerzos entre distintas secretarías, visibilizando el trabajo del área de lenguas”. En este sentido, el programa fue interpretado como una política de acceso además de ser considerado una herramienta de fortalecimiento institucional.

Es decir, los sentidos atribuidos al PFCLE giran en torno a tres grandes núcleos: inclusión, pertenencia y proyección. Estos marcos interpretativos fueron construidos tanto desde los discursos oficiales como desde las prácticas cotidianas de implementación, y configuran el campo semántico desde el cual se resignificó el lugar de las lenguas en la educación superior.

Tensiones

La implementación del PFCLE también puso en evidencia múltiples tensiones. Estas se expresan en distintos niveles: político, institucional, pedagógico y simbólico. Desde la perspectiva de Ball (1993, 1997), estas tensiones deben ser leídas no como fallas de la política, sino como parte constitutiva de su naturaleza conflictiva, situada y con múltiples voces.

Una de las tensiones más señaladas fue la sobrecarga operativa derivada de la escala del programa. Varios informes institucionales y testimonios recogidos durante el Seminario mencionan que la masividad de la convocatoria produjo una presión administrativa considerable. En el informe de la UNL (2022), se indica que “la matrícula superó nuestras proyecciones iniciales, lo cual generó desafíos logísticos importantes en la gestión y seguimiento de los cursos”. Como expresó un referente en la encuesta nacional: “Tuvimos más de 200 estudiantes en un cuatrimestre. Eso implicó un esfuerzo administrativo y docente sin precedentes para nuestra institución” (encuesta Seminario PFCLE).

Estas condiciones de implementación, en algunos casos precarias, generaron una percepción de desproporción entre los objetivos del programa y los recursos disponibles. Esta tensión entre diseño ambicioso y capacidad instalada se refleja también en los comentarios sobre la escasa claridad de algunos lineamientos técnicos, como los criterios de acreditación, la duración de los cursos o la carga horaria sugerida. En palabras de una coordinadora: “Se nos pedía certificar pero no estaba claro cómo, ni con qué criterios. Cada institución lo resolvió como pudo” (Seminario PFCLE).

Otro punto conflictivo fue la participación desigual en el diseño de la política. Si bien se valoró positivamente la convocatoria amplia a instituciones de todo el país, varias respuestas de la encuesta y del Seminario aluden a una sensación de haber sido convocados solo en la etapa de implementación. La frase “las decisiones llegaron cerradas” aparece en más de una intervención (Seminario PFCLE). Desde la mirada de Ball (1994), esto puede leerse como una asimetría en el ciclo de las políticas: una brecha entre los contextos de influencia y de práctica que limita la apropiación profunda de la política.

En el plano pedagógico, emergen tensiones vinculadas a la heterogeneidad de enfoques y públicos. La autonomía dada a las instituciones para definir orientaciones didácticas fue valorada por muchos equipos, pero también generó fragmentación y desarticulación. Algunas instituciones ofrecieron cursos orientados (como inglés para turismo o salud), mientras que otras optaron por propuestas generales sin adecuación específica. Esta diversidad, si bien enriquecedora, dificultó en algunos casos la comparación de resultados y la consolidación de estándares comunes (UNCuyo, 2023).

Asimismo, varias tensiones se vinculan a la sostenibilidad del programa. La discontinuidad del financiamiento en 2024 fue interpretada como un retroceso. La falta de continuidad generó desmotivación, discontinuidad pedagógica y sensación de frustración tanto en estudiantes como en equipos docentes. Como expresó una docente: “Fue una experiencia muy potente, pero también muy corta. Nos dejó con ganas de más, y sin certezas” (Seminario PFCLE).

Apropiaciones

El análisis de las fuentes muestra que el PFCLE fue apropiado de múltiples formas por las instituciones participantes. Estas apropiaciones, entendidas como procesos de recontextualización situados, permitieron transformar una política nacional en prácticas pedagógicas concretas, dispositivos organizativos y discursos institucionales. En línea con la teoría de Ball (1994), se trata de movimientos de lectura, adaptación y resignificación que expresan agencia y creatividad institucional.

Una de las formas más visibles de apropiación fue la producción de materiales didácticos propios. Casi todas las instituciones participantes reportaron haber desarrollado contenidos específicos, adaptados a sus contextos (PoLinguAr, 2024). En la mesa panel del Seminario, se destacó la figura del "docente autor", entendido como aquel que no solo implementa, sino que diseña, selecciona y evalúa con criterio pedagógico situado. Esta apropiación implica una ruptura con modelos tradicionales centrados en manuales prefabricados, y posiciona a los docentes como productores de saber pedagógico (Seminario PFCLE).

Otra forma de apropiación fue el desarrollo de entornos virtuales de enseñanza. En muchos casos, las instituciones aprovecharon el programa para fortalecer sus capacidades tecnológicas, crear campus virtuales, capacitar a sus equipos y explorar nuevas metodologías (UNRC, 2022). Estas experiencias, más allá del programa, dejan instaladas capacidades que pueden proyectarse a otras áreas. A nivel organizativo, varios informes mencionan que el programa permitió reorganizar áreas, contratar docentes, articular con otras unidades académicas y establecer nuevas rutinas de trabajo (UNL, 2022; IFD Hood, 2023). En algunos casos, se consolidaron equipos que venían trabajando de forma dispersa; en otros, se crearon espacios nuevos de planificación conjunta. Estas transformaciones no fueron homogéneas ni exentas de conflictos, pero dan cuenta del impacto institucional del programa más allá de sus resultados inmediatos.

Se observa también una apropiación discursiva del programa, en la que las instituciones tales como UNNOBA, UNAHUR, IES 2040, ISPI 4020, ISFD AGUILARES, etc. reescriben su propia narrativa a partir de la participación en el PFCLE. Frases como "aprendimos nosotros, aprendieron los estudiantes, aprendió la institución" condensan una lectura del programa como experiencia formativa colectiva (Seminario PFCLE). Estas narrativas de sentido refuerzan la identidad institucional y contribuyen a consolidar una visión estratégica sobre la enseñanza de lenguas extranjeras.

En general, las apropiaciones analizadas muestran que el PFCLE no fue una política que simplemente "aterrizó" en las instituciones. Fue leída, traducida, negociada y transformada. En ese proceso, generó aprendizajes, articulaciones y efectos que, aunque desiguales, dejaron huellas significativas. Estas huellas pueden ser la base para una política lingüística más estructural, participativa y federativa.

Reflexión crítica

Desde la perspectiva del ciclo de las políticas educativas propuesto por Stephen Ball, el PFCLE puede comprenderse como una política situada en múltiples planos, que excede el diseño técnico para constituirse como un proceso social y conflictivo. Este enfoque permite distinguir los diversos momentos en los que la política fue formulada, traducida, disputada, resignificada y finalmente interrumpida, dejando tras de sí efectos materiales y simbólicos diversos.

En el contexto de influencia, el programa fue concebido como una herramienta para democratizar el acceso a la formación en lenguas extranjeras, históricamente restringido a ciertos sectores. Tal como se expresa en uno de los documentos iniciales del proyecto PoLinguAr, "el objetivo central del programa es garantizar el acceso a oportunidades de formación lingüística para estudiantes de instituciones de educación superior, articulando con otras políticas de inclusión como las becas PROGRESAR y Manuel Belgrano" (Informe general PoLinguAr, 2023). Esta mirada multinivel evidenció una voluntad de transformación estructural, aunque no exenta de tensiones y limitaciones.

En el contexto de producción de texto, la formulación del programa se materializó en documentos como la Resolución Ministerial 2321/2022 y los lineamientos pedagógicos distribuidos a las instituciones. Sin embargo, como señalaron varios equipos técnicos en los informes institucionales, la normativa presentaba zonas de ambigüedad que generaron incertidumbres operativas. En un informe de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), se expresa que “la falta de criterios comunes de certificación generó problemas al momento de acreditar saberes, y expuso la debilidad del componente evaluativo del programa” (Informe UNL, 2023). Estas brechas en la definición textual habilitaron, por un lado, márgenes para interpretaciones creativas, y por otro, zonas de fricción institucional.

La etapa de la práctica (donde la política se pone en acto) reveló una notable diversidad en las formas de implementación. Como se destacó en la mesa panel del Seminario PFCLE, “las instituciones no recibieron el programa como una receta, sino que lo reescribieron desde sus condiciones concretas. Para muchas, fue la primera vez que se ofrecieron cursos de lengua en la institución” (Seminario PFCLE). Esta recontextualización mostró formas situadas de apropiación, pero también evidenció desigualdades preexistentes. Mientras algunas universidades contaban con experiencia consolidada en enseñanza de lenguas, otras enfrentaban desafíos estructurales como la falta de conectividad, de materiales didácticos o de personal especializado.

En este punto, la micropolítica cotidiana cobró un papel central. La creación de equipos docentes, la decisión de abrir los cursos a estudiantes de los primeros años o la inclusión de contenidos interculturales emergieron desde las prácticas, no formaron parte del diseño central. En palabras de una docente encuestada, “el programa fue una oportunidad para incluir a estudiantes que nunca habían tenido acceso al inglés. Decidimos priorizar la inclusión antes que los niveles previos” (encuesta Seminario PFCLE). Estas decisiones locales revelan la agencia situada de los actores institucionales.

No obstante, también emergieron disputas relevantes las cuales se reflejan entre los objetivos de inclusión y las exigencias de certificación que eran una constante. Como se señala en un informe de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), “la presión por cumplir metas cuantitativas en plazos acotados produjo un desbalance entre la calidad de la propuesta y las expectativas del programa” (Informe UNNE, 2023). Esta tensión se intensificó por lógicas de gestión que privilegiaban indicadores numéricos por sobre procesos pedagógicos sostenidos.

En el contexto de efectos, el impacto del PFCLE puede leerse de manera ambivalente. Por un lado, logró posicionar a las lenguas extranjeras como parte de una agenda formativa amplia, generó contrataciones docentes y articulaciones interinstitucionales. Por otro, su interrupción en 2024 produjo una desarticulación abrupta. Como expresó el equipo de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB) en su informe final, “la no continuidad del programa interrumpió procesos valiosos. El esfuerzo de los docentes quedó sin respaldo y los estudiantes no pudieron finalizar sus trayectos” (Informe UNPSJB, 2024).

Reflexiones finales

El análisis del PFCLE desde una perspectiva situada y crítica ha permitido observar una política pública que, lejos de operar como un dispositivo técnico-administrativo de alcance limitado, se constituyó en una arena discursiva, simbólica y micropolítica. En dicha arena se pusieron en juego sentidos, disputas, estrategias institucionales, condiciones materiales y formas específicas de apropiación por parte de los actores involucrados. El recorrido analítico de este artículo no tuvo como fin clasificar al programa según una lógica binaria de éxito o fracaso, sino comprender las dinámicas de sentido que lo atravesaron, así como las posibilidades y limitaciones reales de su implementación en un sistema universitario atravesado por profundas desigualdades estructurales.

En primer lugar, se evidencia que el PFCLE representó una intervención estatal sin precedentes por su escala, velocidad de implementación y orientación hacia poblaciones estudiantiles históricamente excluidas del acceso al aprendizaje de idiomas. Su anclaje en las becas PROGRESAR y Manuel Belgrano habilitó un enfoque de derechos que buscó democratizar la adquisición de competencias lingüísticas. No obstante, esta democratización no estuvo

exenta de tensiones: las desigualdades estructurales entre instituciones educativas, las condiciones precarias de implementación y la falta de planificación a largo plazo limitaron su impacto estructural.

Se trata de una política que puso en agenda la necesidad de garantizar la formación lingüística como derecho y como condición de posibilidad para una educación superior inclusiva e internacionalizada. Al mismo tiempo, el análisis de sus sentidos, tensiones y apropiaciones revela que su valor reside en el debate que suscitó sobre el papel de las lenguas en la universidad argentina.

Desde la noción de política como texto, el programa se presentó como un corpus normativo inacabado, sujeto a múltiples interpretaciones y ajustes institucionales. Los informes analizados revelan que cada institución actuó como agente recontextualizador, adaptando los lineamientos ministeriales a sus capacidades, recursos, experiencias previas y marcos normativos locales. Esta plasticidad favoreció innovaciones pedagógicas, pero también generó fragmentación, falta de coordinación interinstitucional y dificultades para establecer estándares comunes de calidad.

A diferencia de enfoques tradicionales que reducen la enseñanza de lenguas a una competencia técnica, el PFCLE fue leído en muchos contextos como un dispositivo de inclusión, democratización y justicia lingüística. El carácter gratuito, federal, masivo y abierto del programa permitió que instituciones con trayectorias dispares encontraran un punto de articulación en torno a un bien común: el derecho al plurilingüismo. Las lenguas extranjeras, en este marco, dejaron de ser un privilegio elitista para transformarse en un derecho social vinculado al acceso al conocimiento, la movilidad académica y la construcción de ciudadanía global.

Este desplazamiento simbólico fue registrado en múltiples informes y testimonios, donde se recupera una narrativa de pertenencia institucional a una política pública nacional. Las instituciones que participaron del programa lo reescribieron desde su historia, sus saberes, sus vínculos comunitarios. Como lo señalaron varias voces en el Seminario PFCLE, el programa fue "la primera política nacional de lenguas que nos convocó como actores activos". Esta resignificación discursiva muestra que, incluso en contextos adversos, las políticas pueden convertirse en plataformas de reconocimiento y agencia colectiva.

Desde la noción de política como discurso, el PFCLE instaló nuevos lenguajes y formas de nombrar las prácticas educativas vinculadas a las lenguas. La idea de la internacionalización dejó de ser una prerrogativa elitista para convertirse en un horizonte accesible, aunque desigual, para estudiantes de todo el país. Sin embargo, este discurso se vio tensionado por la realidad: docentes precarizados, cursos masificados, plataformas limitadas y calendarios comprimidos que dificultaron la construcción de trayectorias formativas profundas.

El análisis también revela tensiones estructurales persistentes que condicionaron los alcances del programa. Una de las lecciones más significativas que deja el PFCLE es que la inclusión no puede limitarse al acceso. Ampliar el acceso sin garantizar condiciones de calidad reproduce nuevas formas de exclusión simbólica. Como lo muestran las respuestas de los equipos docentes y gestores institucionales, el éxito inicial en la matrícula y finalización de cursos no siempre se tradujo en aprendizajes sostenidos ni en certificaciones significativas. Muchos estudiantes experimentaron frustración ante la falta de continuidad, la escasa claridad sobre los criterios de acreditación y la desarticulación entre niveles de idioma.

Las asimetrías entre instituciones grandes y pequeñas, con o sin trayectoria previa en enseñanza de lenguas, fueron evidentes en las condiciones de implementación. Algunas instituciones contaron con infraestructura, recursos humanos y redes previas que facilitaron la inserción del programa; otras enfrentaron serias limitaciones materiales, falta de conectividad, escasez de personal capacitado y plazos incompatibles con sus tiempos académicos. Esta desigualdad de base afectó directamente la calidad de la propuesta formativa y su sostenibilidad.

Sin embargo, allí donde los márgenes fueron estrechos, las instituciones desarrollaron formas creativas de apropiación. el rol que cumplieron los equipos docentes como mediadores de la política. Las y los docentes no solo enseñaron contenidos, sino que gestionaron incertidumbres, contuvieron emocionalmente a estudiantes,

sostuvieron vínculos pedagógicos en condiciones adversas y contribuyeron a la legitimidad del programa ante sus comunidades. Se diseñaron materiales originales, se crearon aulas virtuales, se organizaron equipos pedagógicos, se habilitaron espacios de colaboración interdisciplinaria y se consolidaron redes regionales de trabajo. El concepto de "docente autor", recuperado en la mesa panel del Seminario PFCLE, sintetiza una forma de resistencia activa: no simplemente ejecutar lo que llega desde el centro, sino intervenir, reformular, adaptar.

El aporte de este estudio al campo académico reside en recuperar esas prácticas institucionales como objeto legítimo de análisis. Sin embargo, las evaluaciones de política educativa quedan atrapadas en el plano de los resultados cuantificables, dejando de lado las dimensiones simbólicas, afectivas y organizativas que hacen posible, o no, una política. Aquí se buscó recuperar la voz de quienes sostuvieron el programa desde el aula, desde la coordinación, desde el trabajo cotidiano. Esas voces no son homogéneas ni lineales; están atravesadas por el entusiasmo, la frustración, la incertidumbre, el compromiso y la crítica.

Desde la teoría de Ball, podemos concluir que el PFCLE fue un dispositivo de poder en sentido foucaultiano: generó nuevas subjetividades (el estudiante plurilingüe, el docente innovador, el gestor articulador), habilitó formas de agencia institucional, no obstante a eso, también impuso restricciones, condicionó comportamientos y reprodujo jerarquías.

El PFCLE no fue una política perfecta ni acabada. Sin embargo, sembró preguntas, abrió caminos, generó experiencias que hoy forman parte del patrimonio institucional de muchas universidades e institutos del país. Su aporte principal fue abrir una discusión colectiva sobre la centralidad de las lenguas en la educación superior y sobre el modo en que las universidades pueden, a través de su micropolítica, disputar, resignificar y expandir las políticas nacionales. Reconocer estas dinámicas no es solo un ejercicio descriptivo: es un paso necesario para construir políticas más sensibles, democráticas y atentas a las realidades institucionales.

Referencias bibliográficas

Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13(2), 10–17.

Ball, S. J. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Open University Press.

Ball, S. J. (1997). Policy sociology and critical social research: A personal review of recent education policy and policy research. *British Educational Research Journal*, 23(3), 257–274. <https://doi.org/10.1080/0141192970230302>

Ball, S. J. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: La teoría estratégica. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2–3(2), 19–33. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/article/view/14985>

Ball, S. J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215–228. <https://doi.org/10.1080/0268093022000043065>

Ball, S. J. (2006). *Education policy and social class: The selected works of Stephen J. Ball*. Routledge.

Ball, S. J. (2012). *Global education Inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. Routledge.

Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. Routledge.

Ball, S. J., & Bowe, R. (1992). Subject departments and the 'implementation' of National Curriculum policy: An overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, 24(2), 97–115.

Bernstein, B. (1996). *Pedagogía, control simbólico e identidad*. Morata.

Las Lomitas. (2023). *Informe final sobre implementación del programa en IFSD Las Lomitas* [Informe institucional].

Ministerio de Educación de la Nación Argentina. (2022a). *Informe técnico de creación del PFCLE (IF-2022-85696217-APN-DNCl#ME)* [Informe técnico].

Ministerio de Educación de la Nación Argentina. (2022b). *Resolución ministerial N.º 2321/2022*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/270058/20220823>

Ministerio de Educación de la Nación Argentina. (2023). *Informe de cierre de la primera convocatoria del PFCLE y apertura de la segunda* [Documento no publicado].

Ministerio de Educación de la Nación Argentina. (2024). *Resumen ejecutivo del relevamiento a responsables institucionales del Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras (PFCLE). Proyecto PoLinguAr* [Documento no publicado].

Seminario PFCLE. (2024a). *Encuesta a referentes de instituciones participantes del PFCLE: Resultados generales* [Documento interno no publicado]. UNTREF LINGUA.

Seminario PFCLE. (2024b). *Transcripción de la mesa panel del eje 2: La enseñanza. Comisión B. Seminario Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras (2022–2023): Balance y desafíos* [Documento interno no publicado]. UNTREF LINGUA.

Universidad Nacional de Cuyo. (2023). *Informe sobre implementación del PFCLE y becas Manuel Belgrano* [Informe institucional].

Universidad Nacional del Litoral. (2022). *Informe institucional de implementación del programa* [Informe institucional].

Universidad Nacional de Río Cuarto. (2022). *Informe final del PFCLE* [Informe institucional].

Universidad Nacional de Tres de Febrero, UNTREF LINGUA. (2024, septiembre). *Resumen ejecutivo: Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras (PFCLE). Proyecto PoLinguAr*. Laboratorio de Investigación e Innovación en Política y Gestión de Lenguas.

Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.). (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.

Fecha de recepción: 16-08-2025

Fecha de aceptación: 24-03-2026