

“Militar” la Reforma Puiggrós: la incidencia de la Universidad Nacional de La Plata en su sanción

Montenegro, Jesica. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS- CONICET-UNLP). montenegro_jessica@yahoo.com.ar

1. Presentación

Este trabajo constituye un avance de una investigación más amplia¹ que tiene por objeto analizar las políticas de acceso a la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y sus formas de procesamiento en diferentes unidades académicas, desde la perspectiva de los interjuegos entre los actores intervinientes en cada caso, desde 2008 hasta 2018.

La presente ponencia reconstruye la reforma en la normativa nacional que rige para la Educación Superior en la Argentina desde 2015 –más conocida como Reforma Puiggrós-, y analiza la incidencia que tuvo la UNLP en la definición y sanción de la nueva ley.

Asumimos que las políticas públicas representan arenas de poder cuyos resultados impactan en la vida pública y en los intereses de actores que buscan incidir en ellas definiendo sus rasgos fundamentales a partir de sus ideologías, posiciones, valores y racionalidades. En tal sentido, las políticas desarrollan procesos propios, estructuras y relaciones particulares, producto de las dinámicas de actores y factores intervinientes (Lowi, 2007). Asimismo, consideramos que la formulación de una política no se produce sin conflictos en tanto que las políticas públicas aceptadas por todos resultan un contrasentido aún en contextos de baja pluralidad (Cabrero, 2000). En contraposición, analizaremos la política pública como un proceso complejo en tanto que su diseño responde a un desarrollo turbulento gestado en una arena donde surgen negociaciones, intercambios y alianzas. Ahora bien, estos rasgos sólo se entienden si se pone en contexto que ellas representan ofertas de beneficios diferenciadas que fortalecen o debilitan intereses y expectativas (Aguilar, 2007).

A partir de estas consideraciones previas nos preguntamos: ¿cuáles fueron los elementos que determinaron la composición y el desarrollo de la política estudiada? ¿De qué manera incidieron en la definición de la política, las dinámicas de actores y factores intervinientes? ¿Cómo influyó el contexto en la arquitectura de la política y en los procesos de toma de decisiones? ¿Cuáles fueron las intervenciones de actores y grupos con intereses propios - formas de organización, cuotas de poder y pesos específicos-, todo ello presente en el juego

¹ La investigación citada se titula “Las políticas de acceso a la Universidad Nacional de La Plata a partir de la implementación de la Reforma Puiggrós en 2015”, correspondiente a la tesis doctoral financiada por el CONICET.

político? ¿Qué actores formularon la política y cuáles intervinieron en su devenir?, ¿cuáles son sus características, en qué fases y qué roles jugaron?, ¿qué autoridad u otro poder poseen? Desde estos interrogantes, abordaremos, por un lado, el proyecto de ley antecedente a la Reforma Puiggrós, el cual procuró establecer un cambio integral de la Ley de Educación Superior (LES), vigente desde 1995 en nuestro país. Analizaremos este proyecto denominado Ley Nacional de Educación Superior (LeNES) e identificaremos los cuestionamientos que motivaron la formulación de cambios en la LES. Asimismo, indagaremos los intereses específicos de diversos actores y grupos, las principales resistencias y el contexto político más amplio que derivó en la falta de consenso para su aprobación. Entendemos que el proyecto de ley antecedente nos aportará elementos para comprender algunos de los rasgos de la composición de la política pública sancionada en 2015.

Por otro lado, y en un nuevo escenario político, analizaremos la Reforma Puiggrós finalmente que modificó algunos articulados de la LES. Desde la perspectiva de los actores que la impulsaron, buscaremos comprender la trama política en la que se procesó esta reforma, la intervención e incidencia de actores que participaron en su formulación -los recursos y atributos propios que desplegaron-, el desarrollo de alianzas y estrategias que incidieron en la arquitectura de la política y en su aprobación como ley.

Las principales fuentes de recolección de la información fueron las entrevistas en profundidad dirigida a informantes clave, el análisis documental y el archivo periodístico.

2. “Derrocar la Ley de Educación Superior”: resistencias para la aprobación de una nueva normativa

El puntapié que inició la revisión de la LES fue dado por el discurso de Cristina Fernández de Kirchner ante la Asamblea Legislativa del 1 de marzo de 2008: “este año deberemos sancionar una nueva Ley de Educación Superior; un viejo compromiso que tienen las instituciones argentinas”². Los actores intervinientes en el proceso de revisión de la LES manifestaron que, a partir de aquel discurso presidencial, comenzaron a trabajar en una nueva legislación en materia de educación superior. Uno de las actantes fue la pedagoga Dra. Adriana Puiggrós³, quien declaró que la presidenta respondió a un “pedido general”, “haciéndose eco de la opinión ampliamente mayoritaria de la comunidad universitaria y de la

2 Expresión textual obtenida de la versión taquigráfica del mensaje emitido por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la apertura del 126° período ordinario del Congreso de la Nación.

3 Puiggrós fue entrevistada el 10 de agosto de 2017 en la ciudad de Buenos Aires. Las palabras entrecomillas en este párrafo y en los siguientes corresponden a expresiones textuales de los entrevistados. La Dra. Adriana Puiggrós fue diputada del bloque Frente para la Victoria y presidente de la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2007- 2015).

educación superior en su conjunto” (Puiggrós, 2012: 66). Al mismo tiempo, otro de los actantes, el Dr. Carlos Giordano⁴, asesor de la diputada Puiggrós durante su mandato, consideró que la consigna por parte del Poder Ejecutivo de modificar la ley fue una “orden pública”, que se convirtió en un “imperativo”.

Según Giordano, en la sociedad había “consenso político” para modificar la LES porque era un “símbolo del menemismo [...] que había que derrocar”. Los cuestionamientos a la ley señalados por este actor refirieron a varios aspectos, tales como el “ingreso restrictivo” que habilitaba el art. 50, la “potencialidad del arancelamiento” y la “evaluación del sistema” asociada a la distribución presupuestaria. Sobre este último, resaltó que fue “resistida” pero también “operativizada” por la comunidad universitaria. En tal sentido, destacó que la evaluación terminó siendo aceptada por las instituciones, dado que aquel “peligro potencial” asociado a la distribución presupuestaria no terminó concretándose. Al mismo tiempo, cuestionó el “espíritu general” de la LES por contener una “ideología neoliberal” y un “componente liberal” expresado en la disolución del planeamiento de políticas nacionales. Desde su visión, este rasgo de la política del nivel superior fue “aceptado” por la comunidad universitaria, en virtud de la tradición de la autonomía que, en ocasiones, resultó “funcional”. Las investigaciones especializadas han identificado que la ley menemista fue fuertemente cuestionada por diversos actores sociales y políticos: académicos de las universidades públicas, políticos y partidos de la oposición de izquierda y centro-izquierda, y los gremios docentes con alcance nacional. Además, señalaron que, si bien existían distintos matices entre este conglomerado de actores, todos coincidían en diagnosticar el fracaso de las políticas neoliberales promovidas por Menem (Nosiglia, 2007).

Pese a que los actores entrevistados reconocieron aquel consenso en torno a la revisión de la LES, manifestaron que la comunidad universitaria fue permeable a la ley menemista. Esta perspectiva es coincidente con lo planteado por Suasnábar, Chiroleu e Iazzetta. Estos analistas destacaron la cristalización y reapropiación por parte de los actores universitarios (Suasnábar, 2005; 2012) y sobre todo la naturalización, la ritualización y/o resignificación de los dispositivos generados en los ‘90 (Chiroleu e Iazzetta, 2012). Según los autores, los propios actores que en el plano discursivo criticaban y desconfiaban de las políticas generadas en esos años resignaron la posibilidad de transformarlas al adecuar y ajustar sus prácticas académicas e institucionales a los requerimientos fijados y esperados por estas.

Los actores encargados de impulsar la nueva ley reconocieron que era necesario “cerrar un ciclo de reformas” en materia educativa, dado que, desde el 2003, se sancionaron leyes

4 Carlos Giordano fue entrevistado el 18 de agosto de 2017 en la ciudad de La Plata.

consideradas fundamentales para la recuperación de la educación argentina. Los entrevistados asumieron que en las décadas anteriores, las políticas públicas del Estado estuvieron dirigidas a la desarticulación y al desfinanciamiento del sistema educativo. Por lo tanto, la derogación de la LES se argumentó a partir de la distancia que había entre los conceptos políticos y estratégicos de las nuevas leyes educativas.

Hasta aquí no sólo advertimos que la LES quedaba cuestionada en su propio cuerpo, sino, además contradicha con lo sancionado en otras leyes educativas recientes. A partir de estas controversias, se inició un proceso de consulta nacional para definir una nueva Ley Nacional de Educación Superior (LeNES). La presidenta de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación, Adriana Puiggrós, sostuvo que este espacio de participación permitió construir “acuerdos” y lograr “consensos”.

Con el apoyo de los distintos bloques que la integraban, dicha Comisión convocó y realizó más de noventa encuentros con diversos actores de la comunidad universitaria y no universitaria, y de la sociedad en su conjunto⁵. El objetivo se dirigió a intercambiar ideas, recabar información y opiniones sobre los lineamientos generales y particulares que debía contener la futura ley. Según el testimonio de Roberto Marengo⁶, jefe de asesores de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, la amplia participación en la consulta se fundamentó en que los diversos sectores de la sociedad, incluso los productivos y gremiales, emitiesen opiniones diversas acerca del sistema de educación superior, a fin de construir acuerdos y lograr consensos amplios para la definición de una reforma integral de la LES.

Luego de este proceso de consulta, se diseñaron disímiles proyectos de ley elaborados por los diversos partidos políticos. El proyecto formulado por el FPV impulsado por la diputada Adriana Puiggrós profundizaba la vinculación entre autonomía y responsabilidad social, así como el carácter de las universidades como consultoras del Estado. Además, articulaba un sistema nacional de educación superior con el conjunto de las instituciones del nivel (universidades, sedes, institutos universitarios y de educación superior, colegios universitarios, centros de investigación); sostenía el cogobierno y la libertad de cátedra. Establecía la gratuidad y el ingreso irrestricto a los estudios de grado y avanzaba en un sistema de créditos y de vinculación entre carreras. La propuesta introducía una concepción

⁵ Los actores sociales e institucionales que se manifestaron al respecto fueron: el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP); especialistas y científicos destacados; investigadores y profesores eméritos en temas de educación; organizaciones sociales y sindicales; representantes del sector productivo, industrial y agropecuario; representantes de institutos de educación superior de gestión estatal y privada; organizaciones estudiantiles universitarias; representantes de las áreas educativas de distinto credo; responsables de los institutos de educación superior de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad, entre otros (Puiggrós, 2012).

⁶ Roberto Marengo fue entrevistado el 25 de agosto de 2017 en la ciudad de La Plata.

político-pedagógica compatible con los principios de soberanía nacional y de educación superior como un derecho universal (Expediente n1.846-d-11⁷).

Para Puiggrós, una de las principales diferencias entre la propuesta elaborada por el FPV y el resto de los proyectos presentados por los distintos partidos políticos radicó en que su proyecto establecía la integración del sistema de educación superior. Identificó, además, que la mayor parte de los proyectos de la oposición se contraponía a la organización de un sistema y regresaba a la antigua independencia de las universidades, o bien profundizaba la política de mercantilización.

En el año 2009 todos los proyectos de los diversos partidos políticos se encontraron elaborados. Si bien las propuestas fueron discutidas entre los diversos bloques partidarios en la Comisión de Educación, las resistencias a su tratamiento en la Cámara de Diputados no tardaron en llegar. Determinados actores y grupos con intereses específicos, entre los cuales se incluyeron funcionarios de la gestión kirchnerista, generaron resistencias para la aprobación de la LeNES. Los referentes del bloque oficialista que impulsaron el proyecto de ley coincidieron en señalar que las resistencias provinieron del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). En palabras de Adriana Puiggrós:

Empezamos a tener una fuerte resistencia de parte del Consejo Interuniversitario Nacional, el CIN, pero básicamente por parte del secretario de Políticas Universitarias, que era Alberto Dibbern [...] Dibbern desde la Secretaría, siempre decía que ellos estaban haciendo un proyecto del Ministerio de Educación, ese proyecto nunca apareció.

En el testimonio anterior se destacó que el secretario de Políticas Universitarias de la Nación, Dr. Alberto Dibbern⁸, resistió el proyecto LeNES. Cabe señalar que el gobierno kirchnerista eligió a Dibbern, quien pertenece al partido de la Unión Cívica Radical, como el máximo referente de la Educación Superior en la Argentina desde 2006 hasta 2012. Según la visión de Puiggrós, el gobierno nacional decidió que sea un radical quien dirigiese esa secretaría a fin de garantizar la gobernabilidad del sector: “si los radicales están en Educación Superior los tenemos tranquilos”. Esto significaba que la posición de este actor en la arena política influiría notablemente en la toma de decisiones por parte del oficialismo.

Los testimonios recogidos dieron cuenta de intereses que se interpusieron al tratamiento del proyecto de ley. En particular, Puiggrós refirió a la presencia de intereses mercantilistas, en tanto que, desde la década de los ‘90, las universidades se encontraban a merced de las

7 Consultado en Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2012.

8 Dibbern es médico veterinario y fue secretario de Políticas Universitarias de la Nación desde 2006 hasta 2012. También ocupó la presidencia de la Universidad Nacional de La Plata (1995-2001) y la del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

presiones del mercado internacional en educación superior. Según la entrevistada, esta tendencia hacia la privatización de la educación superior había ido fortaleciéndose de manera acelerada en los últimos años en toda América Latina. La exdiputada destacó a UNIVERSIA⁹ del Banco Santander como una expresión y una muestra del proceso de mercantilización de la educación superior en la región. Asimismo, resaltó los negocios realizados por este banco con algunas universidades latinoamericanas y, de manera especial, señaló que “la persona más comprometida con ese clima era el secretario de Políticas Universitarias”.

Hasta aquí, Puiggrós evidenció que uno de los intereses que condujo a la obstrucción del proyecto de ley fue el económico, movilizado por actores universitarios y funcionarios del oficialismo. Este interés económico se evidenció a partir del creciente proceso de mercantilización sobre la educación superior en la Argentina y en la región. Tal como lo han demostrado las investigaciones especializadas, desde fines de los años 60 y principios de los 70, se dio un proceso de expansión del mercado de la educación superior en la Argentina y fue fortaleciéndose de manera acelerada en los últimos años en toda América Latina (Del Valle y Montero, 2017). Frente a este proceso de mercantilización, se configuró la idea de la educación superior como un derecho humano que en el plano internacional encontró su punto de consenso en la Conferencia Mundial de la Educación Superior, realizada en París en 1998. Sin embargo, la formulación más clara y contundente se logró en el plano regional durante la celebración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en Cartagena de Indias, en 2008. Allí, se logró un consenso estratégico plasmado en la Declaración final de Cartagena de Indias que sostiene en su inicio que “la educación es un bien público social, un derecho humano y universal, y un deber del Estado” y que “el carácter de bien público social de la Educación Superior se reafirma en la medida en que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas” (CRES, 2008).

En la Argentina, la LeNES representó un proyecto de política pública concordante con la mencionada Declaración de Cartajena. Cabe destacar que este horizonte de sentido fue instaurado por la recuperación de la idea de igualdad a través de la expansión y reconocimiento de derechos. Acordamos con Del Valle, Suasnábar y Montero (2017) con que el derrotero de la educación considerada como un bien público y como un derecho es tributario, en gran medida, de los vaivenes de la democratización universitaria en la región, de sus vicisitudes y de sus logros así como de los desafíos a los que actualmente se enfrenta. En

⁹ Es una red universitaria de referencia para Iberoamérica que cuenta con el mecenazgo del Banco Santander, a través de Santander Universidades. Agrupa 1.407 universidades, que representan 19,9 millones de profesores y estudiantes de Iberoamérica.

contraposición a este clima de ideas nacional e internacional, la igualdad es cuestionada como veremos que ocurrirá con el proyecto LeNES.

Giordano localizó las principales resistencias en la Academia Nacional de Educación y en el Consejo Interuniversitario Nacional. Respecto a este último, el entrevistado mencionó que el presidente Ing. Oscar Federico Spada, rector de la Universidad Nacional de Río Cuarto, y el vicepresidente Dr. Daniel Eduardo Martínez, rector de la Universidad Nacional de La Matanza, no acordaban con la obligatoriedad de establecer la gratuidad en los estudios de grado. Según señaló el entrevistado: "...salimos a denunciarlos porque eso no es lo que pensaban los demás rectores de las universidades públicas (...)".

Puiggrós y Giordano reconocieron la presencia de intereses mercantilistas en funcionarios y actores de la comunidad universitaria que actuaron como variable de resistencia y de oposición en torno al proyecto de ley. En efecto, uno de los aspectos más resistidos fue el de la gratuidad a los estudios de grado. Quienes representaban intereses mercantilistas ocupaban cargos de conducción y de liderazgo en la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación y en el Consejo Interuniversitario Nacional. En el proceso de negociación, los espacios de organización que representaban esos actores, las cuotas de poder y pesos específicos que poseían les permitió imponer y fortalecer sus intereses y expectativas, y resquebrajar así el consenso construido en torno al cambio integral de la ley. La posición de aquellos actores en el juego político incidió en la decisión del gobierno de no avanzar con la reforma. La sospecha del oficialismo fue que el consenso entre la comunidad universitaria no era suficiente y que el cambio conduciría a un nuevo e innecesario conflicto. Marengo sostuvo que el gobierno consideraba que no estaban dadas las "condiciones para sostener" una formulación de alternativa de ley, en tanto que "los consensos no eran tan fuertes como se decían". Esto es coincidente con lo expresado por Giordano en tanto que sostuvo que el consenso construido en torno al proyecto de ley, ya "no se manifestaba tan entusiasta como antes", evidenciando así su resquebrajamiento. El entrevistado reconoció que el contexto político más amplio incidió en el proceso de toma de decisiones de la política pública que se buscaba aprobar. De manera particular, mencionó el conflicto con las patronales agropecuarias como un suceso que cambió el escenario político y económico en los albores del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Este conflicto se inició el 11 de marzo de 2008, cuando la presidenta de la Nación presentó las retenciones móviles a la soja y al girasol a través de la famosa y controversial Resolución 125/08. Las protestas contra las retenciones, que se iniciaron como un reclamo sectorial, fueron expandiéndose hasta dominar la escena política e involucrar en la controversia a la oposición política y a los medios de

comunicación que tomaron partido por “el campo”. Este elemento de conflicto condicionó los intereses del gobierno nacional de sancionar una nueva ley en materia de Educación Superior, lo que derivó en el aislamiento de los actores que impulsaron la LeNES.

Entendemos que el contexto político-económico por el que atravesó el kirchnerismo en los albores del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner influyó en el proceso de toma de decisiones. Para mediados del primer gobierno de la presidenta, la dimensión política se vislumbraba complicada. El resultado de la votación por la ley de retenciones en el Senado, adversa al Ejecutivo, y los resultados negativos de los comicios del 2009 donde el propio Néstor Kirchner encabezó la lista de diputados en la Provincia de Buenos Aires, manifestaron un debilitamiento del kirchnerismo. En este marco, la presidencia lanzó una serie de variadas iniciativas políticas tendientes a reconstruir el lugar del gobierno y generar nuevas condiciones de gobernabilidad¹⁰ (Trujillo, 2017).

Roberto Marengo también reconoció que en la agenda política del gobierno kirchnerista se instalaron otras “prioridades”, por tanto, el gobierno “eligió otros temas” que desplazaron la iniciativa de reformar la LES, en el marco de una derrota impulsada por el mal rendimiento electoral. Por ejemplo, reconoció que la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, popularizada como “Ley de Medios”, fue una ley que ganó prioridad y protagonismo durante el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner. En efecto, el desarrollo del conflicto con el campo había dejado en evidencia el rol del sistema de medios. Por tanto, el gobierno incluyó en la agenda el reemplazo de las regulaciones legales que regían para los medios audiovisuales a partir de la iniciativa de “Ley de Medios”, lo que originó un incremento del conflicto con entidades dominantes en el sector.

Desde la visión de Marengo, el gobierno kirchnerista optó por “manejar” las universidades desde la “política”, mediante la Secretaría de Políticas Universitarias, en tanto que asumía que “no era necesario tener una ley para hacer las cosas que se tenían que hacer en las universidades”. El entrevistado mencionó algunas de las políticas impulsadas en esos años para el sector: el incentivo a la investigación y a la extensión, las mejoras en la infraestructura, el aumento presupuestario sostenido, entre otras. En la misma línea, Chiroleu (2006) y Suasnábar (2005) señalaron que, a pesar de ciertos avances, como por ejemplo el incremento del presupuesto de ciencia y tecnología, hubo una inercia o continuidad de la agenda de los ‘90 en la medida en que la universidad no logró ocupar un lugar destacado

10 Entre las más destacadas podemos señalar las leyes tendientes a la expansión de derechos civiles –como la Ley de Matrimonio Igualitario–, la reforma del sistema previsional, la Ley de Medios, la Asignación Universal por Hijo, el Programa Conectar Igualdad y la Ley de Movilidad.

dentro de la agenda de gobierno y resultó desplazada por otras urgencias que impidieron elaborar una política universitaria integral.

Según Puiggrós, el proyecto de ley fue “cajoneado” y puesto en el “freezer” del Ministerio de Educación de la Nación. Manifestó que la distancia y la ausencia de apoyo por parte del Poder Ejecutivo, expresado en la falta de autorización partidaria, impidió que el proyecto se introdujera en el temario de la Cámara de Diputados. La LeNES no fue convertida en ley por falta de una “señal” o de una “indicación” por parte de la presidenta:

...nunca más dijo nada. Nunca tuvimos acceso a Cristina, nunca pudimos hablar de esto con Cristina. Nunca. Y bueno... el bloque necesitaba una autorización partidaria para poder poner en el temario y nunca se pudo (...) Nosotros podríamos haber dictado una nueva ley de Educación Superior, ahora corremos peligro de que la dicte Macri.

Hasta aquí, advertimos que la falta de voluntad para introducir el cambio derivó en el aislamiento de los actores que impulsaron el proyecto LeNES. Esto demostró que el poder y el peso específicos de estos actores disminuyeron al punto tal de quedar “solos” y “aislados” en la disputa política. Asimismo, reconocemos que la reforma de la ley no logró ocupar un lugar destacado dentro de la agenda del gobierno y resultó desplazada por otras prioridades que impidieron concretarla. Identificamos la convergencia de diferentes y contradictorios intereses del gobierno y de los actores universitarios. Coincidimos con Suasnábar (2012) con que el quiebre de la inercia política podría haber puesto en juego la gobernabilidad del sector y abrir un nuevo e innecesario frente de tensión social y político que no hubiera beneficiado al gobierno nacional.

Las resistencias que impidieron el tratamiento del proyecto en Diputados estuvieron acompañadas de cierta “pasividad” por parte de la comunidad universitaria. Puiggrós coincidió con Giordano al considerar que la comunidad universitaria fue “profundamente permeada” por la política menemista y que “aceptó todo: las evaluaciones, la competencia con los colegas por las becas, los cargos, etc. y de última y silenciosamente, el arancelamiento”.

Respecto del movimiento estudiantil, la entrevistada reconoció que, si bien en La Plata (FULP) hubo más movilización que en otras universidades, no “alcanzó”. Sin embargo, este hecho fue trascendente en el reclamo por una nueva ley de Educación Superior, aunque consideró que la magnitud del apoyo a nivel nacional fue insuficiente.

Pese a que la LeNES no fue convertida en ley, se establecieron puntos de acuerdos y consensos a los que arribaron los actores que participaron del proceso de discusión, luego de tres años de trabajo. Estos acuerdos fueron documentados con la intención de que sean considerados ante una futura legislación en materia de educación superior:

- 1- Que la educación sea un Bien Social y no un bien de Mercado.
- 2- Que el Estado garantice la inversión necesaria para una Educación Superior e investigación acordes a las demandas del desarrollo nacional y social.
- 3- Sostener la Autonomía y Autarquía universitarias avanzando hacia mayores niveles de responsabilidad social.
- 4- Que el sistema de Educación Superior se articule activamente con la investigación científica-tecnológica y la innovación productiva.
- 5- Construir un sistema de Educación Superior que articule a los institutos de educación superior y a las universidades.
- 6- Profundizar la articulación entre el nivel Secundario y el de Educación Superior para mejorar el cursado de los estudios universitarios.
- 7- Que se establezca un sistema de créditos académicos que reconozcan las sucesivas etapas de las carreras cursadas, posibilitando a los alumnos concluir sus estudios.
- 8- Aumentar la ayuda en becas destinadas a los alumnos.
- 9- Mejorar las condiciones de acceso a los concursos docentes, fomentando la capacitación en la docencia universitaria y superior (Puiggrós, 2012: 17).

Algunos de estos puntos de consenso serán retomados selectivamente en la reforma iniciada en 2013 y sancionada en 2015. De manera especial y tal como analizaremos en el apartado siguiente, la nueva ley asumirá la educación superior como un bien público y social, un derecho humano y se le asignará al Estado la responsabilidad central de garantizar el acceso real a todos los ciudadanos y ciudadanas. Sin embargo, es preciso aclarar que la nueva ley no resultará de una evolución “lógica” y “natural”. Analizaremos los elementos que intervinieron en el devenir de la política: el nuevo contexto, las estrategias desplegadas por los actores intervinientes, las resistencias, las tensiones y los consensos que confluyeron en su definición.

3. El rol de la Universidad Nacional de La Plata en la reforma modificatoria de algunos articulados de la LES en 2015

Como vimos en el apartado anterior, la reforma de la ley de Educación Superior había sido resistida por determinados sectores y el apoyo político partidario para su aprobación no había resultado suficiente. Los actores que impulsaron aquel proyecto de ley decidieron elaborar “leyes parciales” que “fragmentaban” el proyecto LeNES, al seleccionar algunos de sus puntos clave. De acuerdo con el testimonio de Giordano, se formularon cuatro propuestas que establecían una modificatoria de algunos articulados de la ley vigente, vinculadas con la gratuidad, el bienestar estudiantil, la internacionalización de la educación superior y la evaluación. Todas ellas lograron tener estado parlamentario pero finalmente fue aprobada sólo una. El resto de las propuestas eran “difíciles de implementar” por lo que, en la discusión técnica, perdieron viabilidad. El proyecto que finalmente se aprobó establecería la responsabilidad principal e indelegable del Estado sobre la Educación Superior, la gratuidad de las carreras de grado en las instituciones de gestión estatal y el acceso libre e irrestricto. La modificatoria se denominó “Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado

en el Nivel de Educación Superior”, y obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, en junio de 2013, y fue aprobada por unanimidad en el Senado de la Nación, en octubre de 2015. En torno a la opinión de Puiggrós, los motivos que impulsaron a formular una modificatoria de ley fueron, por un lado, “ponerle freno a la intromisión de grandes monopolios internacionales de la educación en la universidad argentina”, tratándose de una “necesidad urgente de parar la mercantilización y comercialización de la educación”, tal como habían justificado el proyecto LeNES; por el otro, se buscó responder al “pedido” de la Universidad de La Plata de realizar una modificatoria en la que se incluyera el “ingreso irrestricto para solucionar la discriminación [en el acceso] que producían en Medicina”. Como vemos, este motivo resultó novedoso con relación al proyecto de ley anterior.

Los asesores Carlos Giordano y Roberto Marengo asumieron un rol clave en la redacción de la modificatoria que logró sancionarse a fines de 2015. Estos actores tenían una doble pertenencia institucional, dado que, en ese momento, ambos desempeñaban los cargos de asesores en la Cámara de Diputados y se insertaban académicamente en la UNLP. En efecto, Giordano se reconoció a sí mismo como un “doble agente”, atributo que le permitió “dialogar” entre ambos espacios. Además, señaló que esta doble pertenencia no le generó “contradicciones” en tanto que “las dos referencias institucionales pensaban lo mismo”, refiriéndose a la diputada Dra. Adriana Puiggrós y al presidente de la UNLP, Dr. Fernando Tauber¹¹, a quienes reconoció con tradiciones políticas distintas: peronista y radical respectivamente. Sin embargo, destacó que ambos coincidían en lo ideológico, es decir, en los objetivos generales que debía contener una nueva ley de Educación Superior.

Giordano, actor clave en la redacción de la nueva normativa nacional, había ejercido una participación política central en el gobierno de la Universidad centralmente durante la reforma del Estatuto de la UNLP, en 2008. Esta participación le permitió construir un vínculo con Tauber, rector de la UNLP en aquel entonces, y formar parte de las discusiones y de la formulación de las políticas institucionales. Sostuvo que ello le permitió establecer diálogos y reconocer “coincidencias”. Con relación al vínculo establecido con Adriana Puiggrós, Giordano manifestó que resultó “azaroso”, dado que la vinculación con la exdiputada se construyó por fuera del ámbito de la UNLP. El rol de Giordano, tanto asesor de la diputada como docente de la UNLP, le permitió reconocer puntos en común y acercar a ambas partes: “un día yo me veo en los dos espacios, dialogando con los dos, observando las coincidencias

11 Fernando Tauber es el actual presidente de la UNLP, electo en 2018. En la UNLP se desempeñó sucesivamente como director de Asuntos Municipales (1996-1998); secretario de Extensión Universitaria de la UNLP (1998-2004); secretario general de la UNLP (2004-2010); presidente (2010-2014) y vicepresidente de la UNLP (2014-2018).

y los presente”. Giordano desplegó un recurso adicional vinculado al ejercicio de su doble ciudadanía política. Se trató de un recurso que este actor movilizó en el contexto en el que se disputaba nuevamente la reforma de la ley. En este nuevo proceso de negociaciones era necesaria la construcción de alianzas para lograr una modificación de la LES.

Según el testimonio de Puiggrós, ambos asesores, Giordano y Marengo, contaban con una “fuerte motivación” para que en la redacción de la reforma se estableciese el ingreso irrestricto. Este interés estaba asociado, por un lado, a los conflictos y “luchas” que mantuvieron por más de veinte años la UNLP a nivel central y la Facultad de Ciencias Médicas respecto de la política académica del ingreso a los estudios de grado. Por otro lado, el cambio del estatuto de la UNLP en 2008 fue influido por el proyecto LENES, pero tras la falta de un cambio en la normativa nacional, muchos de los artículos del nuevo estatuto fueron “observados” por el Ministerio de Educación de la Nación. Por tanto, la UNLP mantuvo un “estatuto mixto” rigiéndose por artículos de 2008 y de 1996.

El “interés situado” impulsó a la UNLP, “encarnada” en la figura de Tauber, a “militar” y “apoyar” la modificatoria. Este apoyo no solamente se dio en el Consejo Interuniversitario Nacional sino, además, en la Cámara de Diputados y de Senadores.

La intervención de Tauber en el CIN resultó fundamental dado que en este ámbito se localizaron las principales resistencias contra la LeNES y determinados actores universitarios volvieron a ejercer resistencia y oposición al nuevo proyecto de ley. Tauber se valió de argumentos vinculados al tipo de institución que él representaba, tales como el peso relativo que poseía la UNLP ante el conjunto del sistema de educación superior. En el marco institucional del CIN, Tauber logró incrementar la presencia de sus intereses en la escena política a partir de la posición y del peso específico que tenía la UNLP con relación a otras universidades nacionales de menor antigüedad y tamaño.

Por su parte, Giordano reconstruyó el proceso de redacción de la modificatoria dando cuenta del despliegue de una “ingeniería legislativa” para derogar efectivamente el art. 50 de la LES. Este artículo otorgaba la potestad a las instituciones con más de 50.000 estudiantes para que fuesen las facultades las que estableciesen su propia política de ingreso. Giordano sostuvo que cuando se sancionó este artículo, también llamado “artículo Ferreira”¹², no fue advertido el alcance que iba a tener. El entrevistado destacó que más tarde se comprendió que ese artículo fue diseñado especialmente para que las facultades de medicina estableciesen sus propias políticas de ingreso, todas ellas con rasgos selectivos. Los actores que redactaron la

¹² Este nombramiento refiere al apellido de quien redactó el artículo 50 de la LES. Ferreira fue decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) cuando redactó ese artículo. Fue rector de la UBA y Ministro de Educación de la Nación durante el menemismo.

modificatoria desplegaron una “táctica” tendiente a poner el foco a nivel público en la gratuidad de las carreras de grado y en la responsabilidad del Estado en la Educación Superior, y no en la cuestión del ingreso. Esta táctica estuvo orientada a evitar “resistencias” entre la comunidad médica durante la discusión en Diputados para su rápida aprobación.

Hasta aquí, reconocimos que la “táctica” mencionada por Giordano estuvo dirigida a ocultar uno de los cambios más controvertidos de la modificatoria de la ley y evitar, así, la intervención de la comunidad médica durante el tratamiento de la nueva ley. En tal sentido, se reconoció el poder de esta corporación en la definición de políticas sobre el acceso a las carreras de medicina de todo el país.

La redacción de la norma fue discutida entre el cuerpo de asesores y luego obtuvo dictamen en la Comisión de Educación y Cultura. Paralelamente, tuvo que ser analizada por la Comisión de Presupuesto y Hacienda dado que la modificatoria establecía la gratuidad de las carreras de grado. Según el testimonio de Giordano, en esta Comisión se generó una discusión administrativa presupuestaria “muy intrincada” por lo que se ejerció una “presión política” orientada a interpelar al propio modelo de gobierno kirchnerista. En este escenario de negociaciones, nuevamente apareció la figura de Tauber tomando protagonismo en la fase de discusión y negociación política en la Cámara de Diputados. El relato de Giordano permitió identificar, una vez más, el interés situado de la UNLP para que se sancionase la ley, no sólo por la cuestión de garantizar la gratuidad de los estudios de grado sino especialmente de resolver por la vía legal el conflicto que la UNLP mantenía con la FCM respecto a su ingreso. Giordano reconoció que Tauber había construido otro argumento el cual resaltaba que el proyecto de ley convertía a la Argentina en el primer país en el mundo que aseguraba por ley la gratuidad de la Educación Superior de grado. Este argumento se convirtió en una “bandera propagandística, ideológica y política” que permitió que la ley obtenga dictamen en la Comisión de Educación y Cultura y en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, y luego fuese tratada en el plenario de la Cámara de Diputados.

Según se registró en el Boletín de Orden del Día 1908¹³ de Sesiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, el proyecto de modificatoria estaba basado, tal como vimos, en otro anterior (Expediente 1.846-D-2011¹⁴), también del FPV y cuya autoría fue nuevamente de la diputada Puiggrós. La inclusión del proyecto de modificatoria en el temario de la Cámara de Diputados en 2013, según Puiggrós, se logró por “cuestiones fortuitas”. Siguiendo su explicación, “de

13 Cámara de Diputados. Sesiones Ordinarias 2013. Orden del Día 1908. Comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda. Impreso el día 26 de abril de 2013 Término del artículo 113: 8 de mayo de 2013. Pág 3. [En línea] [consulta: 16 de mayo 2018] http://www.diputados.gov.ar/secparl/dsecretaria/s_od/ordenes-del-dia.html

14 Consultado en Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2012.

repente hubo una oportunidad fortuita en donde le decís a alguien: che, ¿me pones este tema? (...). Los actores que impulsaron la nueva norma coincidieron en señalar que la introducción en el temario no provino de una “orden” del Poder Ejecutivo.

A partir de la inclusión en el temario, el proyecto de modificatoria quedó habilitado para su tratamiento, generando asombro entre los actores que lo impulsaron. Puiggrós sostuvo que, en la sesión en la que se dio tratamiento al proyecto, ella solicitó el pase directo a votación sin ningún tipo de intervención discursiva por parte de su bloque a fin de evitar “polémica”.

El proyecto de modificatoria fue aprobado en la Cámara de Diputados en junio de 2013, durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner. El análisis de las actas taquigráficas¹⁵ y los testimonios de los actores entrevistados coincidieron en señalar que la principal resistencia y los votos negativos en aquel momento fue del bloque PRO con argumentos de corte neoliberal. Los diputados de la Unión Cívica Radical y de otros sectores partidarios, como el socialismo, dieron votos afirmativos.

Luego de la aprobación en la Cámara de Diputados con ciento veintinueve votos por la afirmativa y doce por la negativa, el resto repartido entre las abstenciones (seis) y los votos que no pudieron ser registrados en el momento (dos), el proyecto de modificatoria tuvo tratamiento en la Cámara de Senadores de la Nación a fines del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, en 2015. Giordano reconoció que el escenario en Senadores era más incierto dado que “en Diputados, el FPV tenía una mayor coherencia política”. En cambio, sostuvo que “los senadores son personas más difíciles y representan los intereses de las provincias”. Las dificultades de diálogo en ese espacio fueron explicadas a causa de las diferencias en las “convicciones” dentro de los actores pertenecientes a su propio bloque partidario. Giordano resaltó que fue necesaria la participación de Fernando Tauber a fin de “acercar posiciones” y lograr “consensos” dentro del propio bloque del FPV. Según el entrevistado, en este espacio, Tauber volvió a jugar un rol importante en la medida en que fue quien “informó al FPV, al gobierno, que los rectores no eran Martínez [Universidad de La Matanza], que los rectores también eran la Universidad de La Plata”, evidenciando que, en esta discusión, la UNLP estaba a favor de la ley.

Siguiendo el relato de Giordano, al bloque oficialista le preocupaba el CIN como contexto de discusión política dado que, desde el gobierno, no se querían hacer “olas” para “no disturbar el proceso electoral”, en tanto que, en octubre de 2015, se elegiría un nuevo presidente de la Nación. El supuesto que subyacía a la preocupación del gobierno era: “no nos metamos

15 Cámara de Diputados de la Nación. Reunión No. 6 - 5a. Sesión ORDINARIA celebrada el 5/06/2013. [En línea] [consulta: 16 de mayo 2018] <http://www1.hcdn.gob.ar/sesionesxml/item.asp?per=131&r=6&n=18>

porque la universidad se incendia”; al ver que “no se iba a incendiar, ahí se alinearon los planetas”.

Las dificultades de diálogo en la Cámara de Senadores también fueron explicadas por la resistencia que presentaron otros bloques como la Unión Cívica Radical y sectores afines. No obstante, la figura de Fernando Tauber resultó central en esta etapa a fin de lograr consensos más amplios entre los diversos bloques partidarios en el Senado de la Nación.

Las negociaciones desplegadas en la Cámara de Senadores finalmente permitieron el tratamiento del proyecto en la Sesión Ordinaria del 28 de Octubre de 2015, Orden del Día 703/15¹⁶. Cabe destacar que el proyecto tuvo tratamiento en un contexto electoral a nivel nacional. Tres días antes, es decir, el 25 de octubre de 2015, se efectuaron los comicios mediante una primera vuelta que programó un balotaje dado que ninguna fórmula política obtuvo la ventaja de votos suficiente en las elecciones generales¹⁷. Por lo tanto, el tratamiento de esta ley se realizó en un contexto de fuerte disputa electoral.

En esa sesión surgieron determinadas consideraciones de algunos senadores sobre la redacción del art. 2. Desde el radicalismo y el peronismo disidente pidieron la modificación de una expresión de este artículo por entender que su redacción dejaba abierta cierta injerencia del Poder Ejecutivo sobre la autonomía universitaria. El senador Pichetto, por el oficialismo, argumentó que no iban a aceptar modificaciones porque eso implicaba que el proyecto que ya había sido aprobado en Diputados perdiera vigencia parlamentaria y volviera para atrás. La votación final fue de cincuenta y dos votos afirmativos. La votación sobre el Art. 2 se realizó por separado, este recibió cuarenta votos afirmativos y doce negativos.

Puiggrós señaló que la senadora del PRO Gabriela Michetti, actual vicepresidente de la Nación Argentina por la Alianza Cambiemos¹⁸, había anticipado una semana antes que su partido votaría en contra. Tal como consta en las notas periodísticas de aquel momento¹⁹; Michetti se retiró de la sesión al momento de votar. Sin embargo, la exdiputada del FPV en un medio de prensa señaló que los miembros restantes de la bancada de Michetti “se quedaron en el recinto y no tuvieron otra que votar a favor porque hubiera sido un escándalo”²⁰. No

16 Cámara de Senadores de la Nación. Versión taquigráfica (provisional). Período 133º 10ª Reunión - 9ª Sesión ordinaria - 28 de octubre de 2015. [En línea] [consulta: 16 de mayo 2018] <file:///C:/Users/admin/Downloads/VT-28-10-2015-OR-09.pdf>

17 Los dos candidatos presidenciales más votados Daniel Scioli del Frente para la Victoria (37,08 %) y Mauricio Macri de Cambiemos (34,15 %) se enfrentaron en una nueva elección.

18 Cambiemos es una coalición política nacional fundada en 2015, a partir del acuerdo establecido entre la Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana, la Unión Cívica Radical y otras fuerzas políticas. Se presentó por primera vez en las elecciones presidenciales de Argentina de 2015 llevando como candidato a Mauricio Macri, quien ganó las elecciones presidenciales y asumió como presidente de la Nación el 10 de diciembre de 2015.

19 Ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-285011-2015-10-30.html>

obstante, y como vimos más arriba, el bloque PRO sí votó en contra de la iniciativa cuando fue tratada en la Cámara de Diputados, en 2013.

El proyecto aprobado tuvo un largo derrotero dentro del Congreso y estuvo en el temario del Senado con anterioridad al día en que fue tratado. En este sentido, Puiggrós señaló que su sanción no respondió a una lógica electoral “oportunista”, aunque sí podría evaluarse “oportuna”. Al respecto, refirió al tratamiento que realizaron algunos medios de comunicación masiva sobre la aprobación de esta nueva ley, vinculándola con motivos electorales dado que su aprobación en la Cámara de Senadores de la Nación se realizó en un escenario electoral. La perspectiva de Puiggrós es coincidente con lo planteado por Giordano y Marengo en la medida en que señalaron que la propuesta de ley no respondió a una autorización partidaria ni obedeció a cuestiones electorales.

Tras la sanción de la nueva normativa nacional, se produjo un impacto mediático en el que la mayoría hizo referencia principalmente a la eliminación de los exámenes de ingreso y al ingreso irrestricto que estableció la ley²¹. Los rectores de las universidades nacionales a través del CIN solicitaron la reglamentación de la normativa a fin de evitar su judicialización debido a varias objeciones que comenzaban a asomar. Esta reglamentación no se estableció y el conflicto judicial se desencadenó en un contexto político en el que la Alianza Cambiemos había ganado las elecciones presidenciales, el 22 de noviembre de 2015. Por razones de extensión de este trabajo no profundizaremos en esta disputa judicial, no obstante, añadiremos que actualmente ese conflicto sigue abierto en tanto que el gobierno nacional de la Alianza Cambiemos aún no reglamentó la nueva ley y demostró su falta de apoyo a este lineamiento nacional. Una vez más, identificamos cómo el contexto más amplio y la intervención de diversos actores son factores que influyen notablemente en el devenir de las políticas públicas.

4. Consideraciones finales

20 *Una garantía para la gratuidad*. Página /12: Universidad, 30 de Octubre de 2015. [En línea] [consulta: 6 de julio 2017] <http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-285011-2015-10-30.html>

21 *Prohíben por ley el examen de ingreso a las Universidades*. Infobae: Política, 30 de Octubre de 2015. [En línea] [consulta: 30 de mayo 2018] <http://www.infobae.com/2015/10/30/1766025-prohiben-ley-el-examen-ingreso-las-universidades/>

La Plata: la reforma a la Ley de Educación Superior obligará a cambiar el ingreso a Medicina. Télam: Sociedad, 30 de Octubre de 2015. [En línea] [consulta: 30 de mayo 2018] <http://www.telam.com.ar/notas/201510/125462-la-plata-universidad-ley-reforma.html>

Eliminan el examen de ingreso de para las universidades. La Nación: Educación, 30 de Octubre de 2015 [En línea] [consulta: 30 de mayo 2018] <http://www.lanacion.com.ar/1841193-eliminan-el-examen-de-ingreso-para-las-universidades>

Este trabajo tuvo por objetivo reconstruir la Reforma Puiggrós sancionada en 2015 y, de manera especial, comprender el rol que asumió la Universidad Nacional de La Plata en el cambio de la normativa nacional. Para esto fue necesario identificar los elementos que determinaron la composición y el desarrollo de la política pública estudiada y las dinámicas de actores y factores intervinientes. En particular, indagamos las intervenciones de actores y grupos con intereses propios presentes en el juego político. Interrogamos, además, cómo incidió el contexto en la arquitectura de la política y en los procesos de toma de decisiones.

Para este abordaje analizamos, en primer lugar, el proyecto de ley antecedente a la Reforma Puiggrós, LeNES, que procuró establecer un cambio integral de la LES. La reconstrucción realizada nos permitió reconocer que las expresiones a favor de sancionar una nueva ley de Educación Superior por parte del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo permitieron incorporar la propuesta de reforma de la LES en la agenda política. Sin embargo, estas señales no resultaron suficientes en la medida en que encontraron rápidamente limitaciones. Especialmente, indagamos sobre los intereses de diversos actores y grupos, las principales resistencias y el contexto político más amplio que incidieron en la falta de consenso para la aprobación de la LeNES. Reconocimos que la posición en el juego político de aquellos actores que resistieron el proyecto incidió en la definición del gobierno de no avanzar con la reforma. Identificamos que la sospecha del oficialismo era que el consenso entre la comunidad universitaria no era el suficiente y que el cambio conduciría a un nuevo e innecesario conflicto con este sector. La restricción del apoyo político derivó en el aislamiento de los actores que impulsaron el cambio de ley, por tanto, el poder y el peso específicos de estos actores disminuyeron al punto tal de quedar “solos” y “aislados” en el tablero político. Pudimos reconocer que el proyecto no fue sometido a tratamiento en la Cámara de Diputados debido a la ausencia de una autorización partidaria por parte de la presidenta. Este rasgo permitió identificar que el Ejecutivo formó parte de esa arena de poder en tanto fue quien, en primera instancia, dio el puntapié para iniciar una reforma y, luego, restringió su apoyo político en virtud de los nuevos intereses que condicionó al gobierno.

Analizamos que el contexto político-económico por el que atravesó el kirchnerismo en los albores del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner influyó en el proceso de toma de decisiones. Esta reforma no logró ocupar un lugar destacado dentro de la agenda del gobierno y resultó desplazada por otros asuntos prioritarios que impidieron concretarla, pese a la profunda alteración que la institución universitaria vivió a partir de aquellos años. En esta misma línea, Chiroleu e Iazzetta (2012) sostuvieron que, pese a que el clima que rodeó a la relación del gobierno kirchnerista con las universidades era más distendido que en la década

de Menem, no fue aprovechado para generar políticas universitarias activas orientadas a revisar el legado proveniente de los años '90 y a enfrentar los nudos problemáticos del sector. A pesar de ciertos avances como, por ejemplo, el incremento del presupuesto de ciencia y tecnología, hubo una inercia o continuidad de la agenda de los '90.

Reconocimos que el contexto político más amplio y las resistencias de actores y grupos de poder formaron parte de los factores que influenciaron el proceso de toma de decisiones. Al respecto, la ausencia de una nueva agenda de políticas universitarias durante los gobiernos kirchnerista resultó de la convergencia de diferentes y contradictorios intereses del gobierno y de los actores universitarios, dado que el quiebre de la inercia política podía haber puesto en juego la gobernabilidad del sector y abrir un nuevo e innecesario frente de tensión social y política que no hubiera beneficiado al gobierno nacional.

Luego, analizamos que, en un nuevo escenario político y durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, los actores que impulsaron el proyecto LeNES elaboraron en 2013 la propuesta de modificación parcial de la normativa nacional vigente, más conocida como Reforma Puiggrós. A partir del análisis realizado fue posible identificar la configuración de un nuevo proceso político. De modo particular, reconocimos que los asesores de la diputada Puiggrós, Giordano y Marengo, gozaban de una doble pertenencia institucional en tanto que se insertaban académicamente en la UNLP, por tanto, ambos actores contaban con una gran motivación para que en la redacción de la reforma se estableciese el ingreso irrestricto. En efecto, Giordano movilizó un recurso adicional vinculado al ejercicio de su doble ciudadanía política. Este actor fue quien favoreció la participación pública de Fernando Tauber, vicepresidente de la UNLP en aquel momento, en el proceso de negociación para dar tratamiento al nuevo proyecto. En este contexto, se prescindió de la señal de la presidencia, por lo que la modificatoria de la ley fue impulsada por los propios actores que la redactaron. En este proceso, la construcción de alianzas entre actores y grupos resultaba crucial para lograr consensos y acuerdos suficientes a fin de establecer un cambio en la ley.

Analizamos el papel que jugó la UNLP, “encarnada” en la figura de Fernando Tauber, quien protagonizó la discusión y “militó” la modificatoria en diversos y estratégicos espacios durante la fase de tratamiento del proyecto de ley. Sin lugar a dudas, la reforma representaba una oferta de beneficios que fortalecían los intereses o expectativas que poseía la institución a la que Tauber representaba. El “interés situado” impulsó a este actor a desplegar en su rol, recursos y atributos propios que le permitieron establecer alianzas y construir acuerdos entre actores de diversos sectores y “militar” la modificatoria. De manera especial, identificamos

que Tauber se encargó de informar al propio gobierno que una de las universidades más grandes y antiguas del país apoyaba la reforma y que, por lo tanto, el sistema universitario no se iba a “incendiar”.

El tratamiento del proyecto en el Senado de la Nación se realizó a fines del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, en un escenario político electoral incierto para los bloques que disputarían el balotaje en noviembre de 2015. Entendemos que este escenario contingente favoreció a que estos bloques partidarios se inclinasen, con sus diversos matices, a votar a favor del proyecto de ley a fin de no poner en riesgo la voluntad electoral de los ciudadanos/as. En efecto, la Alianza Cambiemos había votado en contra en la Cámara de Diputados en 2013 mientras que en el recinto del Congreso sus votos fueron afirmativos (sin contar la ausencia de Michetti en esta votación). Una vez más, el escenario político más amplio resultó un factor central que influyó en el devenir de la política pública estudiada.

Llegados hasta aquí, pudimos reconocer que la modificación de la ley fue impulsada por la diputada Adriana Puiggrós y por su equipo de asesores que gozaban de una ciudadanía universitaria en la tradicional institución platense. Asimismo, el rol de Fernando Tauber resultó fundamental en la fase de negociación. Analizamos a esta política pública como un proceso complejo en tanto que su diseño respondió a un desarrollo turbulento gestado en una arena donde surgieron negociaciones, intercambios y alianzas.

5. Bibliografía

- Aguilar, Villanueva L. (2007). *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Porrúa.
- Cabrero, Mendoza E. (2000). “Usos y Costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y política pública*, vol. IX (núm. 2), pp. 189-229.
- Chiroleu, A. (2006). Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los ‘90 y sus continuidades. *Revista SAAP*, Buenos Aires, v. 2, n. 3.
- Chiroleu, A. y Iazzetta, O. (2012). “La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner”, en A. Chiroleu; M. Marquina y E. Rinesi, (comps.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Del Valle, D. y Montero, F. (2017). “Introducción”. En Del Valle, D., Montero, F., Mauro, S. (comp.) *El derecho a la universidad en perspectiva regional*. Buenos Aires: CLACSO, IEC-CONADU.
- Del Valle, D., Suasnábar, C. y Montero, F. (2017). “Perspectivas y debates en torno a la universidad como derecho en la región”. En Del Valle, D., Montero, F., Mauro, S. (comp.) *El derecho a la universidad en perspectiva regional*. Buenos Aires: CLACSO, IEC-CONADU.
- Lowi, J. T. (2007). *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*. En: La hechura de las políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Nosiglia, M. C. (2007). El proceso de sanción y el contenido de las Ley de Educación Nacional N° 26.206: continuidades y rupturas. En *Praxis Educativa*, N° 11, Universidad Nacional de La Pampa.

- Puiggrós, A. (2012). “Introducción y puntos de consensos” en Adriana Puiggrós (coord.) *Hacia una nueva ley nacional de educación superior*. San Justo: Universidad Nacional de la Matanza.
- Suasnábar, C. (2005). Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. *Temas y Debates*, Buenos Aires, v.9, n. 10.
- Suasnábar, C. (2012). “El marco normativo de las universidades y el debate sobre la autonomía: una lectura desde la producción académica” En Chiroleu, A.; Suasnábar, C.; Rovelli, L. *Política universitaria en la Argentina. Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: UNGS.
- Trujillo, L. (2017). “La Argentina kirchnerista: Alcances y límites de una experiencia democrática sobre la distribución del ingreso (2003-2015)”. *POLIS, Revista Latinoamericana* [en línea] 2017, 16 [Fecha de consulta: 9 de agosto de 2018] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30551302006>

Fuentes documentales

- Ley de Educación Superior 27.204. Modificación de la Ley 24.521. Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Deportes. [En línea] [consulta: 10 de mayo 2018] http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/dngu/LEY_27204_modif_LES.pdf
- Ley de Educación Superior 24.521. Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Deportes. [En línea] [consulta: 10 de mayo 2018] http://www.dprofesional.com.ar/mini/dngu_documentos/NORMAS_GENERALES/LEY_%2024521.pdf
- Cámara de Senadores de la Nación. Versión taquigráfica (provisional). Período 133º 10ª Reunión - 9ª Sesión ordinaria - 28 de octubre de 2015. [En línea] [consulta: 16 de mayo 2018] <file:///C:/Users/admin/Downloads/VT-28-10-2015-OR-09.pdf>
- CRES (2008) *Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Cartagena de Indias: IESALC- UNESCO.
- Honorable Cámara de Diputados. Sesiones Ordinarias 2013. Orden del Día 1908. Comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda. Impreso el día 26 de abril de 2013 Término del artículo 113: 8 de mayo de 2013. Pág 3. [En línea] [consulta: 16 de mayo 2018] http://www.diputados.gov.ar/secparl/dsecretaria/s_od/ordenes-del-dia.html#
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2012) *Hacia una nueva ley nacional de educación superior*. Adriana Puiggrós (coord.). San Justo: Universidad Nacional de la Matanza.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. Dirección de Taquígrafos. . 6a. Reunión - 5a. Sesión Ordinaria. 05/06/2013. [En línea] [consulta: 16 de mayo 2018] <http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/>