UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

SECRETARÍA DE POSGRADO

LA REFORMA PUIGGRÓS A LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SUS EFECTOS EN EL ACCESO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA. EL CASO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS MÉDICAS

Mg. Jesica Montenegro

Tesis para optar por grado de Doctora en Ciencias de la Educación

Directora: Dra. Adriana Chiroleu

Codirector: Dr. Marcelo Prati

La Plata, 4 de marzo de 2020

AGRADECIMIENTOS

A mi querida Universidad Nacional de La Plata por brindarme una formación de calidad, libre y gratuita. Al doctorado en Ciencias de la Educación de la FAHCE-UNLP, su directora, Myriam Southwell, y secretario, Jonathan Ott, por la predisposición y el apoyo brindado durante esta etapa de mi formación. Al CONICET por el financiamiento sostenido durante cinco años, a partir de la obtención de la beca doctoral, la cual me permitió realizar esta pesquisa y por beneficiarme recientemente con la beca posdoctoral con la que continuaré la línea de investigación iniciada en esta tesis. Al Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS, UNLP-CONICET) por brindarme un espacio de trabajo en el que me sentí bienvenida desde el primer día.

Quiero agradecer a quienes estuvieron vinculados de algún modo con la investigación, dado que en esta producción final están las marcas, los aportes y principalmente el apoyo constante de muchas personas que, desde diversos lugares, fueron parte de este proceso. Mi profundo agradecimiento y reconocimiento a:

Adriana Chiroleu, mi directora, quien me acompañó y estimuló de manera constante para que este estudio llegara a su etapa final. Agradezco enormemente la confianza depositada en mí, el trabajo comprometido, la generosidad intelectual y la calidez humana que la caracteriza. Sus valiosas lecturas, aportes y comentarios forman parte de las marcas en esta tesis, las cuales perdurarán más allá de este trabajo.

Marcelo Prati, mi codirector, por el trabajo permanente y comprometido de lecturas, sugerencias, escrituras, que me acompañaron durante esta experiencia de investigación. También por el aliento y el estímulo constante a mi trabajo que, sin duda, me dieron mucha fuerza y confianza. Agradezco inmensamente su generosidad, compromiso y dedicación, así como las largas horas de reuniones brindadas.

Quiero agradecer profundamente a mis compañerxs del equipo de investigación en el que participo actualmente en la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la UNLP. Junto a ellxs aprendo y me formo de manera constante en el oficio de investigar. Asimismo, extendiendo mis agradecimientos a mis compañerxs de la cátedra de Pedagogía por el espacio de formación en la docencia universitaria, por compartir apasionadamente el saber pedagógico, y por el sostén y la amistad que me brindan: Mónica Paso, Luciana Garatte, Cecilia Carrera, Noelia Orienti, Celeste Felipe, Julieta Alcoba, Andrés López y Marcela Quiroga. También quiero agradecer a toda la

cátedra de Prácticas de la Enseñanza, espacio en el que me formé por muchos años, y especialmente a Marina Barcia por su apoyo durante esta etapa de mi formación.

A mis compañerxs, tesisistas, con quienes nos juntamos en muchísimas oportunidades a compartir no sólo las inquietudes de cada una de las investigaciones sino también de otros aspectos que inciden en la tarea de investigar. Sus charlas, palabras alentadoras y aportes también forman parte de las marcas en esta tesis: Cecilia Carrera, Celeste Felipe, Julieta Alcoba, Maximiliano Fava, Rocío Levato, Yamila Duarte. A los becarixs de la 204/205 por hacer del espacio de trabajo un lugar de encuentro y de acompañamiento y, en especial, a Federico Brugaletta por compartir mancomunadamente el recorrido final de nuestras tesis, y por el sostén en esos momentos “críticos”. También agradezco a Silvina Justianovich por su colaboración con el “mapa” de actores de la Facultad de Ciencias Médicas.

Un reconocimiento especial a Sergio Guerrieri por enseñarme a trabajar con las palabras y a desvelarme por ellas.

A todxs mis compañerxs del equipo de extensión “Concertando la vida, Orquesta - Escuela UNLP” por abrir, junto a los niños y niñas de la orquesta, nuevos futuros, en el que la Universidad es uno posible. Y por cada ensayo y concierto en el que la música y la esperanza fueron protagonistas.

A mis amigas, por el acompañamiento incondicional y por la amistad que me regalan: Valeria Díaz, Erica Rodríguez, Melanie Espósito, Micaela Schittino, Sofía Marcovich, Guillermina Fernández, Romina Gramajo, Luciana Ranzella y Agustina Romero. A mis amigas, las “tertulianas”, Gabriela Marano, Verónica Cheli y Fabiana Martín, por compartir, en cada encuentro, la vida misma. A los “ex-CU” por formar parte de mi historia y de mi presente: Micaela Gasparini, Leandro Berguesi, Federico Apecena, Vanesa Guayquimil y Catherina Haag. También a mis amigas Manuela Palma, Nicolasa Álvarez, Lucía Condenanza y Leticia Laborde por compartir el tramo inicial de la formación que tanto disfrutamos y compartimos hasta el día del hoy.

A mi familia principalmente a mamá y papá, Magdalena y Norberto, por su amor y apoyo constante. A mis hermanos por brindarme momentos de risas y buenos recuerdos, y a mi hermana, por la amorosidad y la amistad que nos une. A mis sobrinos y sobrinas, mis alas, por la magia infinita.

A Bruno, mi compañero, por todo y por tanto. Gracias por el amor y por la vida que elegimos vivir juntos. Otra vez y nunca serán bastantes. Y a Dios, por guiarme en cada paso que doy.

RESUMEN

Este estudio tuvo por objeto analizar la Reforma Puiggrós (2015) a la Ley de Educación Superior (LES), especialmente en lo que refiere al acceso a la universidad, desde los interjuegos entre los actores intervinientes. Específicamente estudiamos tanto la fase de formulación de la Reforma Puiggrós a nivel nacional, como la implementación en la Facultad de Ciencias Médicas (FCM) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). El análisis comprende centralmente los años 2015-2019, aunque se tomó como contexto los años inmediatamente anteriores, a fin de indagar los antecedentes y los obstáculos, la formulación y la sanción de la Reforma. Este recorte temporal permitió también analizar la manera en que se implementó la Reforma Puiggrós en la UNLP y los cambios que introdujo en la política de ingreso de la FCM, así como otros efectos institucionales relevantes.

Una de las hipótesis que guiaron esta investigación refiere a que la formulación de políticas universitarias, entre ellas las de acceso, genera una dinámica que resulta a la vez conflictiva y cooperativa. Esto es producto de los diversos y hasta a veces contrapuestos intereses, valoraciones, recursos y atributos de actores que participan en su definición, así como de los contextos políticos. Otra de las hipótesis de trabajo refiere a que la implementación de una política universitaria tiene efectos no previsibles, por lo que su impacto es diverso en cada contexto, en la medida en que los actores universitarios producen una versión particular y local de la política, incluyendo momentos de apropiación, resignificación y resistencia, en el marco de entramados y dinámicas institucionales emergentes.

Estas definiciones orientaron un diseño flexible de investigación cualitativa que se caracterizó por ser interpretativo y multimetódico. Se recurrió a fuentes primarias: entrevistas semiestructuradas en profundidad a los principales actores involucrados y análisis documental; y secundarias: archivo periodístico y bibliografía especializada. Se trató de un estudio de caso instrumental único que permitió estudiar el procesamiento local de la política de acceso y evidenciar el impacto heterogéneo y los efectos no previsibles de la implementación de las políticas en contextos institucionales. Los resultados alcanzados muestran que la formulación y la implementación de la política estudiada resultó de un proceso político único y complejo, gestado en una arena donde surgieron negociaciones, intercambios y alianzas entre los actores intervinientes. En esta dinámica, los hallazgos revelan el papel que jugó la UNLP en la sanción de la Reforma Puiggrós, a través de la cual

buscaba resolver el conflicto con la FCM por su política restrictiva. Por su parte, la implementación de la Reforma Puiggrós en la FCM se ensambló conflictivamente, por lo que los actores institucionales se relacionaron bajo nuevas restricciones y oportunidades. Estas interacciones generaron cambios no previstos, como la reconfiguración de las relaciones de poder institucional entre los actores locales, con su consecuente repercusión en las estrategias desplegadas.

Palabras clave: Reforma Puiggrós – acceso a la universidad – Facultad de Ciencias Médicas

Índice

INTRODUCCIÓN

1. El problema y objeto de estudio de esta investigación.....	8
2. Propósito general de la investigación y objetivos específicos.....	14
3. El campo de estudios en el que se inscribe esta Tesis y las investigaciones antecedentes.....	15
4. Las políticas públicas en clave para analizar la política universitaria	24
5. Los procesos de cambio en las universidades como organizaciones complejas: abordajes para su estudio	35
6. Consideraciones metodológicas	40
7. Estructura de la tesis	44

CAPÍTULO 1: Una revisita a la cuestión del ingreso irrestricto a la universidad en la Argentina

1. Presentación	47
2. Las demandas sociales por la educación superior y las marcas fundacionales del ingreso irrestricto	48
3. Las vicisitudes de las políticas de ingreso en la Argentina (1955 -1983)	52
4. Las políticas de acceso en la reapertura a la democracia en 1983	57
5. Los años noventa y los sistemas de ingreso a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior.....	60
6. La ampliación de la oferta y la inclusión en los gobiernos de Kirchner.....	63
7. Conclusiones parciales.....	68

CAPÍTULO 2: Las políticas de acceso en la Universidad Nacional de La Plata y su expresión en la Facultad de Ciencias Médicas (1983- 2015)

1. Presentación	70
2. Entre la función de reproducción de la elite local y la tradición plebeya: el ingreso a la FCM de la UNLP.....	71
3. La configuración de la política de ingreso en la UNLP en los inicios de los años 90	74
4. El ingreso a la FCM desde el retorno a la democracia: la conformación y la disputa entre dos grupos antagónicos	77
5. La consolidación del ingreso restricto en la FCM y el conflicto creciente con la Universidad	82
6. Conclusiones parciales.....	89

CAPÍTULO 3: La génesis de la Reforma Puiggrós en los intentos fallidos por sustituir la Ley de Educación Superior

1. Presentación	92
2. Las iniciativas de cambio de la Ley de Educación Superior impulsadas por la Secretaría de Políticas Universitarias	95
2.1 La vertiente de los problemas	95
2.2 La vertiente de las políticas públicas.....	101
3. La intención de sancionar una nueva ley de Educación Superior desde el Poder Legislativo	112
3.1 La vertiente de los problemas	112
3.2 La vertiente de las políticas públicas.....	117
4. Resistencias al proyecto legislativo del oficialismo y su posterior declive	124
5. Conclusiones parciales.....	133

CAPÍTULO 4: “Militar” la Reforma Puiggrós: la incidencia de la Universidad Nacional de La Plata en su sanción

1. Presentación	139
2. La vertiente de las políticas: el papel que jugó la Universidad Nacional de La Plata en la Reforma Puiggrós	140
3. La coalición “progresista” y la presión por la apertura de una ventana de oportunidad	147
4. Las negociaciones y la búsqueda de consensos en el Parlamento.....	155
5. Las repercusiones tras la aprobación de la Reforma Puiggrós.....	168
6. Conclusiones parciales.....	173

CAPÍTULO 5: El procesamiento de la Reforma Puiggrós en la Universidad Nacional de La Plata y su implementación en la Facultad de Ciencias Médicas

1. Presentación	177
2. Un “triunfo político” para la Universidad Nacional de La Plata: la adecuación del reglamento universitario	178
3. “Hecha la ley, hecha la trampa”. El procesamiento del cambio en la FCM durante la gestión de Hoja de Roble	185
4. La disputa por el gobierno de la Facultad de Ciencias Médicas	191
4.1 La reorganización del grupo de profesores opositor.....	192
4.2 La conformación de una alianza “desde adentro” y “desde afuera”: el Frente de Graduados.....	198
4.3 La elección del decano.....	205
5. El resquebrajamiento de Hoja de Roble desde la perspectiva de los actores intervinientes.....	209

6. Conclusiones parciales.....	211
Conclusiones	215
Referencias bibliográficas	227
Anexo.....	240

INTRODUCCIÓN

1. El problema y objeto de estudio de esta investigación

Este estudio tiene por objetivo general analizar la Reforma Puiggrós¹ (2015) a la Ley de Educación Superior (LES), desde la óptica de los interjuegos entre los actores intervinientes, focalizando especialmente en el acceso a la universidad y la forma en que esta fue implementada por la Facultad de Ciencias Médicas (FCM) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). El análisis comprende centralmente los años 2015-2019, aunque se tomará como contexto los años inmediatamente anteriores, a fin de indagar los antecedentes, la formulación y la sanción de la Reforma. Este recorte temporal permitirá también analizar la manera en que se procesó e implementó la Reforma Puiggrós en la UNLP y los cambios que introdujo en la política de ingreso de la FCM, así como otros efectos institucionales relevantes.

Tomando en consideración la distinción que realiza Tamayo Sáez (1997) de las fases que atraviesa una política pública, analizaremos la formulación y la implementación de la política estudiada², en distintos niveles de autoridad identificables en el sistema universitario (Camou y Prati, 2010). En la primera fase estudiaremos la formulación del diseño de la política desde la “superestructura” del sistema, esto es, la Reforma Puiggrós que modificó algunos articulados de la LES. Partimos del reconocimiento de que la formulación de la nueva política pública para el sector, que logró expresarse con la Ley N° 27.204, no se dio sin tensiones ni conflictos. Los aportes de los estudios de políticas públicas nos permitirán comprender que la formulación de las políticas es un proceso complejo en tanto que su diseño responde a un desarrollo conflictivo, gestado en una arena donde surgen negociaciones, intercambios y alianzas. Este proceso se explica en la medida en que las políticas representan ofertas de beneficios diferenciadas, que fortalecen o debilitan intereses y expectativas de actores que buscan incidir sobre ellas (Aguilar Villanueva, 1993). Por ello, dentro de esta fase, reconoceremos la ventana de oportunidades (Kingdon, 1984) que permitió que la iniciativa fuera considerada en la agenda gubernamental e implementada, y analizar cuáles fueron las dinámicas de los actores

---

¹ Recibe este nombre dado que indica la identidad de la autora del proyecto, Dra. Adriana Puiggrós, diputada del Frente para la Victoria y presidente de la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2007- 2015). Se trata de la Ley N° 27.204, denominada Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior, sancionada en octubre de 2015.

² Se trata de una distinción analítica y no solamente cronológica, aunque connotada por la dimensión temporal.

y los factores que favorecieron la definición de una política pública para el sector (Lowi, 1993). Además, buscaremos comprender la trama sociopolítica en la que se procesó esta reforma, las tensiones en medio de las cuales se aprobó, los procesos propios, estructuras y relaciones particulares que la política ha desarrollado, la intervención e incidencia de actores que participaron en su formulación -los recursos y atributos propios que los mismos desplegaron-, el desarrollo de alianzas y estrategias que incidieron en la arquitectura de la política y en su aprobación como ley.

En la segunda fase de la política pública analizaremos el momento de implementación en la estructura intermedia y en la base del sistema. Esto es, analizaremos el procesamiento que la FCM de la UNLP realizó de los cambios introducidos en la normativa nacional, a partir del diseño de sus propias estrategias de ingreso por parte de los actores intervinientes, quienes producen creencias y valoraciones en torno a sus procesos y resultados: docentes, graduados y estudiantes. Asimismo, consideraremos a la corporación médica como un actor relevante -aunque no se ubique dentro de los niveles del sistema universitario-, en la medida en que reconocemos como factor distintivo de esta unidad académica la estrecha relación con la corporación profesional (Trotta, 2015). Asumimos que las modificaciones del marco normativo nacional para la educación superior en 2015 trajeron como consecuencia el despliegue de nuevas regulaciones en la UNLP en materia de acceso a la universidad. De allí, nuestro interés por comprender qué incidencia tuvieron las nuevas definiciones nacionales en las políticas de acceso elaboradas por la UNLP. Más específicamente, nos interesa conocer cómo se expresó este cambio normativo en la estrategia de ingreso implementada por la FCM y qué efectos políticos produjo. Por esto, el período seleccionado supone un recorte que iniciará en el año 2015 y culminará en el 2019, con el objetivo de captar, a partir de la sanción de la nueva Ley, los cambios producidos en la política de acceso en la institución elegida. Este análisis permitirá conocer el curso de acción de una política nacional que generó nuevos lineamientos sobre el acceso a la universidad y efectos no previstos inicialmente en su aplicación en una institución específica.

Para comprender el cambio que introdujo la nueva norma, precisamos señalar que, en nuestro país, a partir de la sanción de la LES en 1995, por primera vez el Estado Nacional pretendió regular y articular los subsistemas universitarios y no universitarios, dejando en manos de cada institución la potestad para establecer de manera autónoma el régimen de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes. Cabe destacar que antes de la sanción de la LES, cada universidad establecía su régimen de admisión, siendo esto una cuestión de hecho, debido a la

autonomía universitaria de la que gozaban para el diseño de sus políticas (Suasnábar, 2012), por cuanto no estaba contemplado en ninguna ley específica (Chiroleu, 1999).

Para particularizar lo antes dicho, es preciso mencionar que, en el marco regulatorio de los años '90, la novedad no sólo refería a la explicitación de aquella potestad en un marco normativo nacional, sino que además establecía que, en las instituciones con más de 50.000 estudiantes, las facultades podían fijar el régimen de admisión. Así, el ingreso a la universidad argentina, tal como lo dispuso la LES, estaba regulado por las propias instituciones del sistema universitario. Las universidades alcanzaron mayor autonomía para regular el acceso de los estudiantes, pues la LES habilitó la existencia de una amplia heterogeneidad de estrategias y políticas institucionales (nivel interinstitucional), que incluso se encontraban diferenciadas por unidades académicas y/o carreras (nivel intrainstitucional). En efecto, diversas investigaciones inscriptas en el campo de estudios de la educación superior caracterizaron específicamente a los sistemas de ingreso a la universidad en nuestro país durante la vigencia de los lineamientos que la LES estableció para el ingreso a las universidades. En términos generales, esas pesquisas mostraron la coexistencia de modalidades de ingreso en las universidades públicas en la Argentina, que abarcaban tanto modalidades eliminatorias como irrestrictas (Duarte, 2005; Chiroleu, 1999; 2009; Montenegro, 2016; Ramallo y Sigal, 2010; Sigal, 1995; Trombetta, 1999).

Con referencia a las políticas nacionales de acceso a la universidad, advertimos que durante un período de veinte años (1995-2015), hubo continuidad desde lo normativo por la vigencia de la LES, la cual desde su origen fue cuestionada por ciertos sectores académicos y políticos. A pesar de la vigencia de la LES, durante los gobiernos kirchneristas se impulsaron, desde diversos ámbitos, disímiles procesos de reformulación de la LES en los que reconocemos la génesis de la Reforma Puiggrós. Si bien en esta investigación propondremos analizar los cambios sucedidos en la normativa nacional en 2015, los datos relevados nos permitieron reconocer la necesidad de analizar los procesos de revisión de la Ley que resultaron antecedentes y condicionantes inmediatos a la Reforma Puiggrós, por lo que las dinámicas sociopolíticas y los debates ocurridos durante estos procesos permiten comprender los elementos que determinaron la composición y el desarrollo de la Ley efectivamente sancionada en 2015. Pondremos especial énfasis en el estudio de dos iniciativas que establecían un cambio integral de la ley, impulsadas por actores del propio gobierno kirchnerista desde la Secretaria de Políticas Universitarias (SPU) y desde el Poder Legislativo. Para ello, resultará necesario analizar por qué la reforma de la LES se convirtió en un problema público y cómo se introdujo el problema en la agenda gubernamental. Es preciso indicar que ambas iniciativas, promovidas por el

oficialismo, disputaron entre sí, por lo que nos interesará comprender por qué ninguna logró imponerse y de qué manera incidieron las dinámicas de actores y factores intervinientes en el declive de estas propuestas. Consideramos que este análisis nos aportará elementos para comprender algunos de los rasgos de la composición de la política pública efectivamente sancionada en 2015, en la que la cuestión del ingreso a la universidad ocupó un lugar central.

Finalmente, a fines del segundo mandato de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se introdujeron cambios en puntos específicos del articulado de la norma que regulaba el sistema universitario nacional. El 28 de octubre de 2015, el Senado de la Nación aprobó una serie de modificaciones a la LES. La nueva Ley 27.204, fijó taxativamente a la educación superior como “bien público y un derecho humano”, algo que no se mencionaba en la ley sancionada en 1995. También que es obligación del Estado “garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, permanencia, graduación y egreso”, y que los recursos asignados para las universidades públicas “no pueden ser disminuidos ni reemplazados”. Además, se incorporó un artículo, que indica que “los estudios de grado en las instituciones superiores de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos”.

Con relación al acceso a las instituciones universitarias, la Cámara Alta eliminó el párrafo del artículo 50 que habilitaba a las unidades académicas integrantes de las universidades “grandes” a establecer el régimen de ingreso. Ahora, ese artículo expresó que “cada institución universitaria nacional dictará normas sobre regularidad en los estudios que establezcan las condiciones académicas exigibles”. Pero, además, el artículo 7° indicó que “todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior (...) Este ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador” (Ley 27.204). Se estableció también que las instituciones universitarias deberán desarrollar mecanismos para asegurar la igualdad de oportunidades para el cursado de las carreras, mediante estrategias de nivelación de conocimientos y la orientación para la elección de la formación superior, pero en ningún caso, podrán impedir el acceso a estos estudios sino, por el contrario, efectivizarlo con mayor precisión.

En los fundamentos de esta nueva Ley se expresó que ella es parte de un conjunto de leyes nacionales, que conformaron un sistema integrado y articulado bajo

un mismo signo conceptual y programático, donde la marca de las políticas públicas inclusivas fue el distintivo identitario. Así, esta Ley se sumó, aunque de manera tardía, a una serie de cambios en materia educativa iniciados en 2003. No obstante, diversos autores (Feldfeber y Gluz, 2011; Chiroleu y Marquina, 2012; Chiroleu e Iazzetta, 2012) señalan que durante los gobiernos kirchneristas, en el ámbito universitario no se logró instalar una agenda de cambios para el sector que estuviera orientada a revisar el legado proveniente de los años 90 y a elaborar una política universitaria integral.

Es preciso indicar que la modificación de ciertos artículos de la LES se estableció cuarenta y tres días antes de efectuarse un cambio de gobierno en nuestro país, que derivó en la asunción del candidato presidencial de la Alianza Cambiemos, Mauricio Macri, el 10 de diciembre de 2015. Los cambios introducidos rápidamente despertaron polémica y desacuerdos desde ciertos sectores académicos ligados a la política universitaria, sectores del Poder Judicial y funcionarios del gobierno macrista³.

Por lo reciente de esta modificación de la LES no se han desarrollado investigaciones que analicen la trama sociopolítica en la que se gestó la nueva ley. Tampoco encontramos estudios que analicen las formas de procesamiento de estos cambios a nivel de las instituciones y los efectos específicos que en cada contexto institucional tuvieron las determinaciones procedentes de la dinámica de la política nacional. En este contexto, consideramos oportuno generar conocimiento por medio de un estudio de caso que permita captar las complejidades de las instituciones universitarias concretas, en el procesamiento de las políticas que se definen para el sector a nivel nacional

El problema de esta investigación será abordado desde un cruce de perspectivas diversas que nos aportarán categorías analíticas útiles para explicar los procesos de cambio en las políticas universitarias, en nuestro caso, en las políticas de acceso a la universidad. Por un lado, la perspectiva sociopolítica del estudio de políticas públicas nos permitirá comprender los cursos de decisiones específicas tomadas por las autoridades estatales, a fin de indagar en la trama sociohistórica de una cuestión pública (Aguilar Villanueva, 1993; Kingdon, 1984; Lowi, 1993; Sabatier, 1987; Oszlak y O'Donnell, 1995). Por otro lado, la perspectiva organizacional (Clark, 1983; 2011; Krotsch, 2001; Baldrige et al, 1973; Krotsch y Prati, 2002; Acosta Silva, 1998; 2006), orientada a la comprensión del análisis del cambio universitario, brinda elementos para comprender las dinámicas, los conflictos y las tensiones que atraviesan a esta organización compleja. Tomaremos en consideración además aspectos de la perspectiva neoinstitucional (Cox, 1993; Brint y Karabel, 1991; Peters,

---

³ En el capítulo 4 desarrollaremos esta temática.

2003; Del Castillo Alemán, 2006; Camou, 2007; Varela, 2007) para indagar en la dinámica de las tensiones, negociaciones y acuerdos que desarrollan los actores universitarios en la construcción de estrategias institucionales, en nuestro caso, estrategias de ingreso a la universidad.

El aporte de estas perspectivas nos permitirá comprender, por un lado, las dinámicas sociopolíticas que se despliegan en la etapa de formulación de la política estatal. Por el otro, analizar cómo una política pública pensada para responder a ciertos problemas se implementa en el ámbito universitario, al indagar en las prácticas y dinámicas que desarrollan los actores universitarios como respuesta a estas medidas. Asimismo, dichas perspectivas nos ayudarán a problematizar el fenómeno del cambio en las organizaciones académicas, a partir de reconocer que estas instituciones manejan niveles de autonomía relativa respecto del poder central por sus características organizacionales. En tal sentido, asumimos que los sucesos de orden macro político no siempre nos permiten comprender cómo se producen los cambios a nivel micro social, qué intereses los motivan y qué creencias los sustentan.

Dado el marco teórico de partida formulamos las siguientes hipótesis de trabajo que orientarán la indagación. Una de ellas refiere a que la formulación de políticas de acceso genera una dinámica que resulta a la vez conflictiva y cooperativa. Esto es producto de los diversos y hasta a veces contrapuestos intereses, valoraciones, recursos y atributos de actores y grupos que participan en su definición, con cuotas de poder y pesos específicos, y de los contextos políticos.

Otra de las hipótesis que guía esta investigación refiere a que la implementación de una política universitaria tiene efectos no previsibles, por lo que su impacto es diverso en cada contexto, en la medida en que los actores universitarios producen una versión particular y local de la política, incluyendo momentos de apropiación, resignificación y resistencia, en el marco de entramados y dinámicas institucionales emergentes.

La elección del caso de la FCM se vincula con el interés de la UNLP en la sanción de la nueva legislación nacional, tras el prolongado conflicto (judicializado) que mantuvo con aquella Facultad a raíz de la política de ingreso restrictiva que la misma implementó por más de veinte años. (Montenegro, 2016). El caso permitirá comprender el procesamiento local de la política de acceso en la única Facultad que sufrió –no sin conflictos- cambios profundos y hacer evidentes perspectivas en disputa de los actores universitarios sobre la cuestión del ingreso que conviven en una misma institución.

Consideramos necesario mencionar la relevancia que tiene estudiar el caso de la FCM de la UNLP. Esta Universidad es una institución tradicional e histórica y con

reconocido prestigio académico en el Sistema Nacional de Educación Superior. Es una de las instituciones universitarias más grandes del país, tanto por la oferta académica que brinda como por la matrícula total de estudiantes que posee. Además de ser una universidad masiva, esta institución posee diversidad de campos disciplinares, estilos institucionales particulares, diversidad de orientaciones político-partidarias y político-académicas y, especialmente, estrategias de ingreso diversas, establecidos por cada facultad para la incorporación de estudiantes a las carreras de grado.

2. Propósito general de la investigación y objetivos específicos

Como señalamos en el apartado anterior, esta investigación tiene como objetivo general analizar la Reforma Puiggrós a la Ley de Educación Superior, especialmente en lo que refiere al acceso a la universidad, y la forma en que esta fue implementada por la FCM de la UNLP, desde los interjuegos entre los actores intervinientes. El recorte temporal de la investigación inicia en el año 2015 y culmina en 2019 a fin de analizar la formulación de la Reforma Puiggrós y su implementación en la UNLP, aunque también consideraremos los antecedentes de la formulación de la política estudiada.

Los objetivos específicos de nuestro trabajo son:

1) Analizar los antecedentes a la Reforma Puiggrós e identificar los lineamientos nacionales para el acceso a la universidad que se impulsaban en estas propuestas.

2) Reconstruir la Reforma Puiggrós y comprender la trama política en la que se procesó.

3) Reconocer los cambios que introdujo la Reforma Puiggrós en la política de acceso de la FCM y también en la relación UNLP/FCM, desde 2015 hasta 2019.

4) Comprender la dinámica del procesamiento de la política, los acuerdos tensiones, controversias, conflictos y negociación suscitados entre los actores que, desde la superestructura del sistema, participaron en la fase de formulación de la política pública y de aquellos actores que, desde la estructura intermedia y la base del sistema, implementaron las políticas de acceso en la FCM de la UNLP.

5) Releva creencias, actitudes y valoraciones de los actores universitarios que participaron de la implementación de los cambios en la política de acceso en la FCM en torno a sus procesos y resultados.

Asimismo, las preguntas que guiarán esta investigación, agrupadas según los objetivos específicos son las siguientes:

¿Cuáles fueron las dinámicas sociopolíticas que se desplegaron en la etapa de formulación de la política estatal? ¿Cuál fue la ventana de oportunidades que permitió introducir el cambio de la LES en la agenda gubernamental y legislativa? ¿Qué cambios proponían para el ingreso a los estudios de grado universitarios las agendas oficialistas que impulsaban una nueva ley para el sector? ¿De qué manera incidieron las dinámicas de actores, los factores intervinientes y el contexto político en el declive de estas propuestas?

¿Cuáles fueron los elementos que determinaron la composición y el desarrollo de la política pública? ¿Cuál fue la ventana de oportunidades que permitió nuevamente introducir el problema en la agenda legislativa? ¿De qué manera incidieron en la definición de la política, las dinámicas de actores y factores intervinientes? ¿Cuáles fueron las intervenciones, coaliciones o alianzas de actores y grupos con intereses propios, presentes en el juego político?

¿Qué posicionamiento mantuvo la UNLP en torno a la Reforma Puiggrós? ¿Cuáles fueron los cambios que introdujo esta Reforma en la definición de la política de acceso en la UNLP? ¿Qué cambios se establecieron en la estrategia de ingreso implementada por la FCM a partir de la nueva reglamentación? ¿Qué procesos y cambios políticos se sucedieron en la FCM durante el tratamiento de los cambios en el período analizado?

¿Cuáles son los acuerdos, tensiones, controversias y conflictos suscitados entre estos actores con relación a los lineamientos sobre el acceso a los estudios universitarios? ¿Cuáles son las valoraciones que realizan los actores que participaron de la implementación de la política pública en la institución universitaria seleccionada en torno a sus procesos y resultados?

3. El campo de estudios en el que se inscribe esta Tesis y las investigaciones antecedentes

Nuestra indagación se inscribe en un campo de producción académica que toma a la universidad como objeto de estudio (Krotsch, 2001) y, desde allí, asume una perspectiva sociopolítica de la educación superior.

Pedro Krotsch y Claudio Suasnábar (2002) reconocen la existencia de un campo de estudios sobre la Educación Superior que, paulatinamente, comenzó a constituirse en un espacio legítimo de producción de saber educativo en el mundo, aunque en nuestro país su constitución fue más tardía.

Estos autores sostienen que el crecimiento de las producciones en este campo ha sido disímil según las regiones, pero más aún se ha caracterizado por ser dinámico con relación a las esferas donde se asienta. En tal sentido, reconocen una doble matriz en el origen de sus producciones: desde la esfera estatal para la toma de decisiones o bien desde la esfera de las comunidades disciplinarias.

Esta doble matriz del campo de producción permite organizar y distinguir dos perspectivas o enfoques (Krotsch, 2001). Una de ellas, promueve una reflexión orientada por el “deber ser de la universidad”, apoyada en un saber filosófico-político y que, por lo tanto, adquiere un fuerte contenido normativo y propositivo, enfatizando en las reglas, normas y acuerdos que regulan el sistema.

La otra perspectiva considera a la universidad como objeto de estudio al estar preocupada por la producción de conocimientos específicos de esta organización que, por sus rasgos organizacionales, se diferencia de otros tipos de instituciones sociales. Desde allí, busca construir marcos explicativos, a través de un análisis sociopolítico para comprender las tramas, dinámicas, acciones, repertorios y creencias que desarrollan los actores universitarios. Esta perspectiva abre un campo de investigación enriquecido por diversas disciplinas sociales como la ciencia política, la sociología, la antropología, la historia y la economía, y fundamentalmente, se diferencia de la mirada normativa por tener una base empírica que sustenta sus formulaciones. Así, el desarrollo de este tipo de estudios posibilita la producción de conocimientos y saberes que, aunque parciales, contribuyen a la comprensión más profunda de la universidad y a iluminar, desde distintas perspectivas, el funcionamiento de las instituciones y del sistema en su conjunto.

En nuestro país, el campo⁴ de estudios de la educación superior comenzó a configurarse a partir de mediados de la década del 80, promovido por el desarrollo de las ciencias sociales y por la conformación de grupos de investigación impulsados desde algunas universidades tradicionales del país. Además, la ruptura de la tradicional confianza entre el Estado y la universidad, que en Argentina se da desde principios de los años 90, fue condición no sólo para la introducción de la evaluación, tal como señala Trow (1996 citado en Krotsch y Suasnábar, 2002), sino para la emergencia de los estudios sobre la universidad. Estos procesos establecieron una separación con la tradicional investigación educativa tanto en términos de los marcos

---

⁴ Krotsch y Suasnábar utilizan la noción de “campo”, en términos de Bourdieu, como una categoría analítica para dar cuenta de las disputas por la imposición del modo de apropiación legítimo. Como decíamos anteriormente, los autores identifican una creciente institucionalización del campo a partir de los años 80 en la Argentina. Sin embargo, señalan que las tensiones son difusas y las distancias se asocian con el aislamiento de las posiciones y los actores, dificultando la construcción de un paradigma dominante, lo que mostraría que dicho campo en nuestro país se constituyó de modo más tardío.

conceptuales, orígenes disciplinarios de los investigadores, como de las formas y espacios de consagración.

Desde diversos ámbitos universitarios se comenzó a investigar sobre distintos problemas de la educación superior que, hasta los años 80, estuvieron dominados por una mirada normativa y esencialista. Los años 90 marcaron un momento de reflexión sobre el Estado y la política debido a los debates sobre la crisis del Estado de bienestar y al ascenso de las corrientes neoliberales, promovidas por producciones de diferentes tradiciones teóricas que influyeron en el campo de estudios de las políticas educativas. Las corrientes neomarxistas y el “nuevo institucionalismo” aportaron una mirada renovada y compleja a estos procesos, incorporando al debate académico y político nuevas problemáticas como, por ejemplo, la relación entre cultura política y toma de decisiones estatales, la visión compleja y constructivista de las políticas públicas, entre otras.

Hacia mediados de los años 90, la producción académica en la Argentina comenzó a analizar a la universidad como objeto de estudio desde la perspectiva de una sociología política de la educación superior (Krotsch, 1998). La emergencia de esta perspectiva, junto con el aumento del número de proyectos de investigación e investigadores en distintas universidades, marcó la progresiva institucionalización del campo de estudios de la universidad, que relegó a un segundo plano el análisis normativo. Este campo de estudios se expandió creándose dispositivos de circulación, difusión y legitimación de la producción. Así también, dentro de este campo convergen e interactúan un conjunto de disciplinas, aunque la producción académica resulta fragmentada (Krotsch y Suasnábar, 2002; Chiroleu, 2002).

En cuanto a las investigaciones internacionales identificamos un conjunto de pesquisas (Albatch, 2001; Clark, 1983; 2011; Neave, 2001; Teichler, 1996) que desarrollaron, a partir de estudios comparativos, enfoques analíticos sobre la universidad y que, por su alcance explicativo, se constituyeron en referencias teóricas para otros estudios que las resignificaron para el análisis de las universidades latinoamericanas (Acosta Silva, 2000; 2006; Atairo y Camou, 2012; Brunner, 1990; 2007; 2012; Chiroleu, 2011; Fernández Lamarra, Pérez Centeno, Marquina, Aiello, 2018; Fernández Lamarra y Aiello, 2014; Krotsch, 2001; 2005; Krotsch, Camou y Prati, 2007; Rama, 2005; Varela, 2007)

Identificamos, además, que algunas de estas investigaciones del campo de estudios de la educación superior se orientaron hacia un análisis sincrónico, considerando los aspectos micro, lo que permitió el desarrollo de un enfoque internista de la educación superior. Otros, en cambio, desarrollaron análisis diacrónicos, al focalizar en los procesos macro, estableciendo un enfoque histórico-estructural, al

considerar las relaciones del sistema y las instituciones con su entorno político, social, económico, nacional e internacional.

Este breve recorrido nos permitió reconocer los cambios de enfoque operados en la producción académica que, como señalábamos, estuvo marcada por una renovación teórico-conceptual, que favoreció al desarrollo de diversas líneas investigativas.

3.1 Estudios que abordan la política universitaria desde los años 90 hasta el 2015

En este marco de producciones, reconocemos un grupo de investigaciones que analiza el cambio en la relación entre Estado y universidad producida en los años '90, centrada fundamentalmente en la cuestión de la autonomía universitaria. Estas pesquisas estudian la normativa de los años 90, la conformación de la agenda de reformas de la Educación Superior, así como también los principales actores que participaron en la construcción de estas agendas (Mollis, 1991; Krotsch, 1993; Chiroleu, 2004; Chiroleu e Iazzetta, 2005). Además, se desarrollaron estudios que analizan las políticas universitarias impulsadas en la década de los 90 (Puiggrós y Krotsch, 1994; Suasnábar, 2000; Krotsch, 2002). Gran parte de la producción se ha vinculado a la agenda de reformas del sector analizando los cambios producidos desde esos años en la esfera estatal y en la orientación de las políticas universitarias. Estos estudios contribuyeron a comprender las relaciones conflictivas entre el Estado Evaluador y las universidades y los cambios que se produjeron en las instituciones.

En la última década las indagaciones han tendido a comparar los cambios y las continuidades con la década del 90 y analizar cuánto de esos cambios conviven con políticas y lógicas de esa década. Algunos plantean cierta inercia con las políticas de los 90 y la falta de una política integral que modifique esa agenda que ordenó al sector (Suasnábar, 2005, 2012), mientras que otros, sin dejar de reconocer ciertas continuidades, identifican cambios sustantivos especialmente en la direccionalidad que asumió la política universitaria que propuso dar vuelta la página de las reformas neoliberales (Gómez, 2019; Marquina y Chiroleu, 2015; Unzué y Emiliozzi, 2013).

El principal cambio de los gobiernos kirchneristas se vincula con una política de ampliación en el acceso y de democratización de la educación superior (Marquina y Chiroleu, 2015), que reafirma a la educación superior como un derecho (Rinesi, 2012; Pérez Rasseti, 2012). En esta dirección, se destaca un conjunto de estudios recientes que analizan las políticas de expansión y democratización de la educación superior y sus alcances en nuestro país, durante los gobiernos kirchneristas (Araujo, 2017;

Chiroleu, 2018; Marquina y Chiroleu, 2015; Etchichury, 2016; Mollis, 2016; Rodríguez, 2016; Suasnábar y Rovelli, 2016; Otero y Corica, 2017, Unzué, 2016b).

Este conjunto de trabajos nos brindó claves para interpretar los complejos procesos de cambio en el sistema universitario al calor de los procesos de transformación del Estado y la política nacional.

En el marco de las dificultades por sancionar una nueva legislación durante los gobiernos kirchneristas, se desarrollaron trabajos que analizaron la agenda parlamentaria en torno a la revisión de la LES, a partir de la descripción y el análisis de los proyectos de ley presentados por los diversos bloques partidarios en el Congreso de la Nación (Carli, 2011; Cristeche, 2015; Kierbel, 2015; Mancuso, 2012; 2013; Martiarena, 2015; Passerini, 2015; Rivero, 2015;). Estos trabajos permiten reconocer los debates vinculados con la sanción de una nueva ley para la educación superior y la pugna entre cosmovisiones, tradiciones de pensamiento sobre la universidad, en las voces que participaron de esas discusiones, aunque no avanzan en explicaciones sobre la imposibilidad de sancionar una nueva legislación para el sector. Sin embargo, reconocemos otros trabajos que han desplegado un conjunto de hipótesis sobre por qué para el gobierno kirchnerista no fue posible transformar la ley de los 90. Algunos explican la ausencia de una nueva agenda política universitaria como resultado de una convergencia de intereses entre el gobierno y los propios actores universitarios en pos de la gobernabilidad del sistema (Suasnábar, 2012). Otros sostienen que la ausencia de cambio normativo se asocia con la resignificación que varios actores universitarios efectuaron de la LES que los condujo a una adaptación de sus prácticas a las nuevas reglas de juego universitario y a su incorporación en las diferentes culturas institucionales, disciplinares y gremiales. Esta conformidad respondería además a las cordiales relaciones entre el sector universitario y el gobierno nacional y al sustantivo mejoramiento de los salarios y del financiamiento institucional (Chiroleu e Iazzeta, 2009; 2012; Marquina y Chiroleu, 2015).

Otra línea de investigación que resulta significativa para nuestro estudio se centra en el nivel institucional, específicamente en las características de las instituciones y los actores que, con diverso grado de autonomía, otorgan respuestas disímiles en contexto similares, a través del despliegue de recursos y estrategias singulares. Estos estudios, con importante base empírica, analizan los cambios generados por la implementación de determinadas políticas en instituciones específicas, privilegiando el análisis del procesamiento de la política en el interjuego entre las dinámicas institucionales y los actores, a través de la apropiación, resignificación o resistencia en el marco de configuraciones sociales específicas (Araujo, 2001; 2007; Araujo y Trotta, 2011; Atairo, 2007; Camou, 2007; Prati, 2003;

Trotta, 2015). Los aportes de estas pesquisas muestran que las políticas universitarias tienen un impacto heterogéneo, en el que prevalecen efectos no previsibles por la respuesta disímiles de las instituciones y de los actores (Camou y Prati, 2010). Por ello, el conflicto y el poder son elementos centrales en el análisis de esta perspectiva, en la que se conjugan elementos de la matriz organizacional, la historia y las tradiciones, los intereses y estrategias de los actores, con las particularidades que asume la universidad como una organización compleja.

3.2 Estudios que abordan las políticas de ingreso a la universidad en la Argentina

Consideramos un conjunto de investigaciones que analizan las políticas de acceso en la Argentina, ya sea desde un enfoque macro del sistema universitario (Buchbinder y Marquina, 2008; Chiroleu, 1998; Costa de Paula, 2011) y/o desde un enfoque micro que pone énfasis en los factores internos que inciden en la definición de esas políticas (Duarte, 2009; Garatte, *et al*, 2018; Lenz, 2017; Marquina, 2011; Montenegro, 2016; Montenegro *et al*, 2019; Rodríguez y Soprano, 2009).

Dentro del primer conjunto de pesquisas tomamos en consideración aquellas que caracterizan los lineamientos nacionales y las modalidades de ingreso establecidas por las instituciones universitarias del país durante la reapertura de la democracia en 1983 y, especialmente, durante la vigencia de la LES desde 1995. Estos trabajos muestran cómo las políticas de ingreso se insertan en las formas históricas de articulación entre sociedad, Estado y universidades (Chiroleu, 1999). Los procesos de cambio que a nivel nacional se impulsaron en las universidades públicas en el período de la posdictadura mostraron que la modalidad más extendida desde 1983, sin quedar explicitado en una ley, fue el ingreso directo, aunque algunas instituciones o, dentro de ellas, algunas unidades académicas, adoptaron distintas modalidades selectivas tras los problemas operativos que trajo aparejada la enorme demanda insatisfecha de los años del gobierno militar (Sigal, 1995; Chiroleu, 1999; Marquina, 2011).

En los años 90, en el contexto de un gobierno de corte neoliberal, los ejes de la gestión que articularon la política universitaria fueron la eficiencia y la equidad, los cuales estuvieron estrechamente relacionados con la política de ingreso a la universidad. En este clima de ideas, el logro de la eficiencia sería posible a través de la restricción del ingreso, aunque para evitar confrontaciones se estableció que cada institución fuese la responsable de fijar los criterios respectivos, otorgando autonomía incluso a las facultades para establecer el régimen de admisión (Chiroleu, 1999). La

diversificación del sistema universitario sucedida en las últimas décadas se plasmó en los modos de admisión de cada una de las instituciones. Así, durante la vigencia de la LES, las diversas modalidades de ingreso tenían diferentes niveles de exigencia en las condiciones de ingreso, entre los que se destacaban los sistemas de admisión con carácter eliminatorio (Ramallo y Sigal, 2010). Los modos de admisión, durante la vigencia de la normativa de los años 90, se diversificaron y la gran heterogeneidad de modalidades implementadas en el sistema universitario nacional se sustentaba en la autonomía que poseían dichos centros académicos en el momento de definir una política de ingreso. Por su parte, el artículo 50 de la LES complicó en las universidades grandes - las más tradicionales- el vínculo entre el nivel central y las facultades dado que estas últimas podían decidir el mecanismo de ingreso respectivo (Marquina, 2011).

En el marco de las coordenadas antes descriptas, diversos estudios clasifican, de manera rigurosa y sistemática, los sistemas de admisión a la universidad durante la vigencia de la LES, desde un análisis macro del sistema universitario. Los primeros trabajos realizados distinguieron los sistemas de admisión a la universidad argentina a partir de la existencia o ausencia de exámenes de ingreso (Sigal, 1995). Otra categorización muy utilizada ha sido la de los sistemas selectivos o no selectivos (Trombetta, 1999).

Adriana Chiroleu (1998) avanzó con descripciones más complejas con relación a la clasificación de las modalidades irrestrictas y restringidas del ingreso. La modalidad irrestricta o de ingreso directo, según la autora, presentaba diversas variantes: sin cursos introductorios; con cursos introductorios, de apoyo, de ambientación o nivelación. A su vez, estos cursos podían presentar características, alcances y formas diversas: incorporados a la curricula; organizados por cada unidad académica (no obligatorios y no selectivos); centralizados por la universidad; con exámenes cuya aprobación diera ventajas en el cursado de las materias; con Ciclo Básico Común. Dentro de las modalidades restrictivas, se distinguía a aquellas que incluían la existencia o no de cursos introductorios preparatorios para los exámenes finales eliminatorios y la imposición o no de cupos. Además, la selección podía ser centralizada por la universidad u organizada por las respectivas unidades académicas.

En estos trabajos, las ideas de acceso irrestricto y restringido estuvieron ligadas a la presencia o no de exámenes de ingreso. Estudios posteriores muestran un espectro de mecanismos de acceso a la universidad que requirieron de nuevas categorías para ser analizados, a fin de superar la clasificación estándar “modelos selectivos/ no selectivos” (Duarte, 2005; 2009; Fernández Lamarra, Pérez Centeno, Marquina, Aiello, 2018).

Estas investigaciones resultan centrales para nuestra indagación en la medida en que poseen una mirada analítica de vasto alcance que nos permite describir las modalidades de acceso a la universidad en la Argentina, desde el retorno de la democracia en 1983 y durante la vigencia de la LES (1995-2015), períodos inmediatos anteriores al recorte de nuestro objeto. Estos trabajos antecedentes nos permitirán avanzar con el análisis de los cambios sucedidos en los lineamientos del ingreso en nuestro país, a partir de las modificaciones que se establecieron tras la sanción de una nueva normativa nacional para el sector, en 2015.

Otro conjunto de estudios (Duarte, 2009; Lenz, 2017; Marquina, 2011; Montenegro, 2016) incorpora al análisis los factores internos (organizacionales, disciplinares), para determinar su incidencia en la definición de las políticas de acceso institucionales. Estos antecedentes nos aportan una mirada más compleja en tanto que muestra cómo los factores internos inciden en el procesamiento de las políticas de acceso a la universidad.

Estas indagaciones mostraron que las universidades de mayor tamaño y antigüedad poseen al menos un tipo de dispositivo de ingreso, que puede ser eliminatorio o no, presencial y/o virtual. La mayoría de los casos, presentan una organización descentralizada del ingreso, es decir, con características diferentes según cada Facultad. Por contraste, las universidades más pequeñas y jóvenes tendieron a poner en práctica modalidades de ingreso con requisitos académicos, que priorizan la combinación de un curso de ingreso nivelatorio con ambientación universitaria, de manera centralizada. Estos estudios ratifican la coexistencia de los modos de admisión libre y por calificación, y una fuerte presencia de ambos en las universidades nacionales. Algunas de estas pesquisas precisaron que los sistemas de ingreso de menor antigüedad, al principio cuentan con poca estructura y culturas propias para conducir la interacción y el cambio. Pero, en la medida en que las políticas se desarrollan se vuelven más complejas y van adquiriendo estructuras de trabajo con sentidos y liderazgo que, en ocasiones, disputan el poder por la definición de lineamientos. En cambio, los sistemas de mayor antigüedad tienen mayor estabilidad de carácter, y por tanto de respuestas y son mucho menos dependientes, por lo que imponen numerosos frenos al cambio. Además, identifican que los sistemas de ingreso están influenciados por las particularidades de los campos disciplinares. Entre los que tienden a organizarse a partir de un examen o cursos de ingreso eliminatorio son las disciplinas de las ciencias de la salud, las ciencias exactas y naturales, las ciencias agropecuarias, algunas artísticas y también las ingenierías.

Consideramos que estos trabajos representan un aporte sustantivo a la investigación en tanto que permiten caracterizar de manera sistemática los sistemas

de ingreso a la universidad y conocer la amplia variedad de modos de trabajo que las universidades han implementado, según sus rasgos organizacionales y disciplinares, durante el período en el que la LES tuvo vigencia. Sin embargo, entendemos que por la naturaleza de estos estudios – de corte descriptivo - no abordan la compleja trama de relaciones y negociaciones en la que participan los actores universitarios en la elaboración de políticas de acceso institucionales.

Otras investigaciones abordan de forma particular las características que asumieron en cada contexto institucional las políticas nacionales de ingreso (Arias *et al*, 2015; Bracchi *et al*, 2002; Garatte, *et al*, 2018; Montenegro, 2016; Montenegro *et al*, 2019; Rodríguez y Soprano, 2009; Marquina 2011; Rosica y Sosa, 2011). Consideramos que este tipo de investigaciones constituyen un aporte sustantivo a nuestra indagación en tanto que nos permite reconocer los efectos específicos que en cada contexto institucional tuvieron las determinaciones procedentes de la política nacional de ingreso, en la medida en que se evidencia el procesamiento local de esa política, desde la resignificación, adopción o resistencia que los actores inscriptos en cada universidad llevan a cabo. Estas indagaciones permiten considerar la complejidad que asumen los procesos de cambio en las políticas y estrategias de ingreso de las universidades como organizaciones de base pesada que, más que definiciones que “bajan” desde las estructuras organizativas, los cambios en materia de ingreso se terminan gestando desde las bases del sistema.

Estas investigaciones antecedentes nos permiten reconocer que más allá de las variables organizacionales como la antigüedad, el tamaño, etc. y de los factores externos que también inciden en la definición de políticas de acceso, los actores universitarios tienen autonomía relativa para negociar, resistir, adecuarse, acordar entre sí y con otros sectores, al momento de definir sus estrategias de ingreso, en un marco institucional en el que los individuos operan.

A partir del conjunto de indagaciones relevadas, tomamos en consideración tanto los aspectos externos como los internos para analizar de manera más comprensiva la forma en que se articulan estos factores que dan lugar a un tipo específico de cambio universitario, especialmente, en materia de acceso. Además, incorporamos otras variables micro sociales al análisis de los procesos de toma de decisiones en las universidades, como la autonomía relativa de los actores institucionales en la definición de las estrategias de ingreso, el entramado institucional que influye en los actores que en él se desenvuelven, las interacciones políticas, las disputas y las luchas de poder producidas dentro de las propias instituciones. Asumimos una perspectiva que se aleja de un análisis estrictamente normativo y/o descriptivo de las políticas, para poder avanzar en la comprensión de la trama en la

que se procesó la nueva ley en 2015, que estableció lineamientos sobre las políticas de acceso a la universidad en la Argentina. Pretenderemos analizar la trama sociohistórica, las dinámicas de actores y factores que incidieron en la definición de una política estatal para el sector. Asimismo, nos proponemos analizar los efectos políticos de estos lineamientos nacionales en una universidad con características organizacionales particulares, en la que intervienen sujetos con perspectivas singulares. En tal sentido, nos proponemos estudiar las formas en que los actores locales intervienen en el procesamiento de estas políticas a fin de comprender cómo inciden en la elaboración de las políticas de ingreso, las perspectivas y los posicionamientos de los actores universitarios intervinientes.

Consideramos que esta investigación contribuirá a interpretaciones y caracterizaciones relativas a la forma en que se intersectan e influyen lo local y lo nacional en las políticas estudiadas. Y, particularmente, comprender las dinámicas sociopolíticas que se despliegan en estos contextos institucionales específicos, produciendo un impacto diverso al elucidar cómo influyen los actores, mediando y resignificando la política.

4. Las políticas públicas en clave para analizar la política universitaria

Como señalábamos anteriormente, el enfoque de políticas públicas forma parte del cruce de perspectivas asumido por esta investigación, en tanto que el análisis de la política universitaria nos sitúa a nivel de las políticas (*policies*), entendiendo a estas últimas como las formas de atender a los problemas públicos. En tal sentido, nuestro marco teórico de referencia es solidario con un conjunto de categorías sociopolíticas especialmente relevantes para abordar las fases de formulación y de implementación de la política estudiada.

Consideramos precisar que las políticas públicas (*public policies*) son aquellas que concretan la política (*politics*) de los gobiernos, de modo tal que las primeras constituyen instrumentos para la realización de la segunda. Sin embargo, la relación entre ambas no es lineal, en tanto que las políticas públicas tienen una autonomía relativa respecto de la política, en la medida en que se requiere una capacidad técnica que permita llevar a la práctica las ideas dispuestas por aquella. Además, se encuentran condicionadas por las herencias recibidas por los gobiernos, que hacen que su capacidad para formular e implementar políticas se vea reducida (Chiroleu, 2012).

Las políticas públicas no responden a una gran decisión instantánea en la cúspide del estado, sino que se trata de un proceso, de una serie compleja de

decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales. Este enfoque político muestra cómo surgen las demandas por intervenciones de una autoridad, a partir de los intereses de diversos grupos, y cómo estos suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas (Aguilar Villanueva, 1993).

Por todo ello, resulta relevante preguntarnos por las primeras etapas y tramos de la hechura de la política, esto es, cómo los gobiernos forman sus agendas y deciden que una cierta cuestión o demanda sea de interés público; cómo definen y explican los problemas públicos; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos.

Diversos autores (Aguilar Villanueva, 1993; Oszlak y O'Donnell, 1995) destacan que no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. Si bien la agenda la formula el gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Por lo cual, los especialistas distinguen dos tipos de agenda: la "pública" y la "gubernamental" (Cobb y Elder, 1976; 1984 citado en Aguilar Villanueva, 1993).

La primera está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente (Cobb y Elder, 1976; 1984, citado en Aguilar Villanueva, 1993). Por su parte, Oszlak y O'Donnell (1995) consideran que sólo algunas demandas de la sociedad son problematizadas en el sentido de que ciertas clases, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse algo a su respecto. Los autores indican, además, que estos sectores están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas vigentes. En el mismo sentido, Gary Becker (1995) sostiene que cierta situación recibe la denominación de problema social cuando muestra carencias objetivas en la sociedad y cuando un determinado grupo, con influencia y capacidad de movilizar actores de poder, considera que la situación necesita de una intervención de política pública para remediarla. De este modo, a través de la acción de los actores de poder, el problema se hace visible, se convierte en problema público y se instala en la agenda pública. Para Eyestone (1978) el trayecto de la cuestión hacia la agenda pública es una confrontación de decisiones y el resultado del recorrido suele ser la aceptación colectiva de que existe un problema y que el gobierno tiene que hacer algo. Si bien esta mirada colectiva comparte una definición genérica y una línea gruesa de

acción, suele persistir el desacuerdo sobre la composición y alcance del problema, sobre las causas que lo ocasionan y la manera de abordarlo.

La segunda agenda, la gubernamental, es definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por tanto, no todos los asuntos socialmente problematizados logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios de la “agenda” del gobierno, es decir, se convierten en un “problema de la política” (Cox, 1993). En este sentido, frente a un asunto, el gobierno encara el dilema de elegir si es de interés público o no, políticamente trascendente o no, pero a fin de cuentas se enfrenta al dilema de si debe intervenir o no, si se repliega o si se da tiempo.

Por todo ello, asumimos que el ingreso de un tema en la agenda de gobierno revela tanto las prioridades del gobierno y la voluntad política de ofrecer respuestas a un problema, como la capacidad de los sectores involucrados para incidir en su reconocimiento como tal. La formación de esta agenda permite también visualizar qué grupos u organizaciones disponen de fuerzas necesarias para convertir ciertas cuestiones sociales en cuestiones públicas y, sobre todo, en prioridades de gobierno (Elder y Cobb, op. cit). Así, la elaboración de políticas públicas se nutre de las demandas y presiones que los diversos grupos y actores ejecutan para que sus intereses estén representados.

El enfoque que veníamos describiendo amplía la forma tradicional de ver las políticas públicas desde el Estado como actor principal de toma de decisiones. En la nueva perspectiva, la política pública se identifica con los cursos de acción y los flujos de información referidos a un objetivo público en cuya consecución participan el sector público, la comunidad y el sector privado (Lahera Parada, 2002; Fontaine, 2015).

Llegados hasta aquí, recuperamos algunos interrogantes que formula Aguilar Villanueva (1993) que posibilitan problematizar los elementos que intervienen en la elaboración de la agenda gubernamental, los cuales nos permitirán contar con una mirada más comprensiva para abordar la primera fase de nuestro problema de indagación: ¿cuál lógica y dinámica explica la atención y el desinterés, la selección y eliminación de los asuntos? ¿Cuáles factores facilitan o dificultan el ingreso a la agenda gubernamental de ciertos temas y, por ende, controlan el tránsito de las demandas sociales? ¿Son normas, organizaciones, personajes, imágenes, ideas, sucesos, los que abren y cierran el acceso al mundo de lo público y de lo gubernamental?

Retomando las descripciones sobre la conformación de la agenda de gobierno, que una demanda, problema o cuestión llegue a ser considerado como tema de esa

agenda supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción. Estas decisiones pueden ser cronológicamente sucesivas, pero lógica y analíticamente son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo. Por ello, en interdependencia con la definición del problema, el gobierno tiene que revisar sus posibles cursos de acción y considerar si puede hacer efectivamente algo, si tiene sentido su acción y con cuáles costos.

Cobb y Elder (1983 citado en Aguilar Villanueva, 1993) ofrecen un modelo integrado del proceso de formación de la agenda pública, en el cual sostienen que para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. Este modelo parte de la idea de que la conflictividad actual o potencial de un asunto en la comunidad política es el factor que favorece su expansión y difusión.

Ahora bien, los gobiernos no suelen comportarse pasiva y reactivamente, dejando que las cuestiones se configuren y definan dentro del juego de las fuerzas sociales. Por el contrario, intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de sus posibilidades reales de intervención. Tanto Cobb y Elder (op. cit.) como Kingdon (1984) coinciden en señalar que el establecimiento de la agenda formal del gobierno es un proceso decisonal que muchas de las veces es contingente, tornadizo, y rara vez está bien estructurado. En la mayor parte de las “*issues áreas*” el proceso decisorio del gobierno es inestable, mala o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento, que en mucho se asemeja a las “anarquías organizadas” que deciden según “el modelo de tarro de basura” o de “papelera”, expuesto por Cohen, March y Olsen (1972). Las anarquías organizadas, cuyo referente empírico son las universidades, tienen tres propiedades básicas: “preferencias difusas” (imprecisas, desordenadas, cambiantes), “tecnologías no claras” (los procedimientos no son bien entendidos por los miembros de la organización, hay mucho de ensayo y error, de pragmatismo, analogía, saber convencional, intuición) y “participación fluida” (diversos grados de motivación y actores que ingresan y egresan de la discusión). Estos autores sostienen que la organización es una amplia y suelta colección de ideas antes que una estructura coherente. Las personas entran y salen del proceso con los problemas que les interesa abordar y las soluciones que más les acomodan. Quienes participan en un proceso de decisión cambian de un tema (problema) a otro y de un tiempo a otro. Así,

Cohen, March y Olsen señalan que este tipo de organización – haciendo un símil al proceso de formulación de políticas públicas en el Estado– es una colección de alternativas buscando problemas, temas y preferencias a la espera de situaciones en las cuales puedan ser planteadas, soluciones indagando por temas en los cuales ellas podrían ser la respuesta y autoridades a la caza de problemas que resolver.

Dado lo engorroso del proceso, algunos problemas nunca son resueltos o pueden darse soluciones. En este modelo una decisión surge cuando convergen las familias de procesos, lo que es azaroso y coyuntural. En términos de Cohen, March y Olsen, el proceso se asemeja a un tarro de basura en el cual se vierten, a medida que ellos se van generando, varios tipos de problemas y soluciones por los participantes del proceso. Así, una oportunidad de decisión estará determinada por la convergencia entre los problemas, soluciones vertidos, y por la coincidencia de estos con las posibilidades políticas de tomar una determinada decisión.

John Kingdon (1984) ofrece un “modelo del tarro de basura revisado” -o también denominado modelo de vertientes múltiples. Los aportes de este modelo nos permiten comprender los distintos procesos que determinan si una iniciativa o proyecto es considerado en la agenda gubernamental, implementado o descartado definitivamente. Ese modelo estructura un sistema de interacciones con base en tres vertientes que son relativamente independientes entre sí: el reconocimiento del problema, la construcción de soluciones o proyectos de política pública y los contextos políticos.

Este modelo analítico asume que un tema puede subir de importancia en la agenda y puede llegar a ser implementado cuando las tres vertientes convergen en el tiempo y abren una ventana de oportunidad o ventana de política pública (Kingdon, 1984). Este concepto hace referencia a la oportunidad que se abre para incorporar ciertos problemas a la agenda, para que los propulsores de una propuesta presionen en su favor y para transformar una iniciativa en política pública. La apertura de la ventana de oportunidad genera un ambiente favorable para presentar los temas y promover propuestas, pero la apertura de la ventana, en sí misma, no determina lo que se hará. Los defensores de las propuestas usan sus capacidades, habilidades, recursos y acuden a sus redes de influencia para aprovechar la oportunidad que se ha abierto para promover sus propuestas. Aunque los actores políticos pueden jugar un rol central en el establecimiento de la oportunidad, una vez que la ventana se ha abierto el desarrollo del proceso es una situación que escapa a su control. La ventana cuando se abre crea una oportunidad para abordar el problema, pero para que esta pueda ser aprovechada es necesario que se produzca una convergencia o

acoplamiento entre las tres vertientes -los problemas, las soluciones y los contextos políticos-.

La primera vertiente explica cómo es que ciertos problemas captan la atención de los tomadores de decisión. El origen de un problema público puede estar en la expresión de una necesidad que surge desde la base social, en lo que desde el Estado se identifica como tal o en las carencias que quedan al descubierto por la acción de otra política pública. Sin embargo, diversos problemas compiten por capturar la atención de los actores de poder, pero sólo algunos de ellos serán reconocidos. Por ello, las situaciones que se aparten de lo que los grupos influyentes consideran normal o deseable serán consideradas problemas y, en consecuencia, movilizarán esfuerzos para que el gobierno intervenga y corrija la situación. Ahora bien, las definiciones de estos grupos con influencia estarán determinadas por el conjunto de valores, motivaciones, conocimientos, prejuicios y predisposiciones que ellos han internalizado y que conforman su sistema de evaluación de la realidad social.

La segunda vertiente explica cómo la construcción de propuestas para resolver un problema es generada a través del tiempo y por los grupos de actores que participan de ese proceso. Las alternativas para enfrentar un problema circulan entre los grupos interesados y, a partir de ello, se da el debate y la confrontación acerca de qué soluciones implementar. En este proceso, los promotores de las iniciativas expresan sus argumentos con la idea de persuadir a los diversos grupos de especialistas y, de esta manera, legitimarla y ganar apoyo. El resultado del proceso llevará a que algunas propuestas entren en hibernación – y eventualmente a reactivarse tiempo después –, a que otras sean descartadas, y las que sobreviven entren en un proceso de revisión, reformulación e integración.

Kingdon (1984) identifica que, para sobrevivir en la agenda gubernamental, una iniciativa de política debe cumplir por lo menos con tres criterios: factibilidad técnica, aceptabilidad de valores y anticipación de restricciones futuras. La primera condición está estrechamente vinculada con la fase de implementación, refiriéndose a las condiciones físicas y tecnológicas para que la iniciativa efectivamente sea posible. La segunda condición de supervivencia es la aceptabilidad entre la comunidad de especialistas. Este segundo criterio se orienta a que la propuesta no desafíe o quede fuera de los valores, criterios y conocimientos que los especialistas en el tema de la propuesta tienen por ciertos, a fin de que tenga aceptación para un público amplio. La tercera condición, la anticipación de restricciones futuras, refiere a la antelación de factores que podrían obstaculizar el funcionamiento y operación de una política pública en el futuro, incluyendo restricciones presupuestales o de aprobación pública. De acuerdo con esta condición, si los hacedores de política perciben que la

implementación de un proyecto enfrentará una importante oposición social, las probabilidades de que este se sostenga en la agenda gubernamental disminuyen considerablemente (Domínguez Virgen, 2009).

Para comprender de manera más compleja cómo se forma la agenda de políticas públicas es necesario tomar en cuenta el contexto sociopolítico desde una perspectiva más amplia. Es así como, en la tercera vertiente, se incluyen, entre otras cosas, la opinión pública, los grupos de presión y los resultados electorales. Esta vertiente estaría conectada con la existencia o no de un campo fértil para promover e implementar exitosamente una iniciativa.

Este modelo explicativo reconoce que los actores involucrados en la formulación de políticas enfrentan restricciones. Por ello, el proceso político llevará a ubicar los temas en una escala de prioridades.

Entre las críticas a este modelo propuesto por Kingdon se encuentra el hecho de que la descripción de los actores parece monolítica y unidimensional al no resaltar las diferencias que existen al interior de distintos grupos de actores, los cuales en realidad suelen mostrar distintos niveles de división y conflicto. Por ello, tomamos en consideración la noción de las coaliciones de política pública a fin de complementar el modelo anteriormente descrito (Sabatier, 1987). Esta noción permite identificar que los actores que participan en los distintos procesos políticos y de política pública pueden unirse y conformar coaliciones con base en sus intereses e ideas compartidas acerca de un problema, de sus factores causales y de sus posibles soluciones. Además, los actores que participan de la hechura de la política pueden usar sus espacios y territorios institucionales para empujar sus propuestas, coexistiendo y compitiendo hasta que la decisión sobre cuál es la mejor alternativa sea tomada e implementada.

Para Aguilar Villanueva, el objetivo central de las políticas debe ser resolver problemas. Sin embargo, para Muller (2002) el objetivo de una política va mucho más allá de la resolución de un problema. Supone la construcción de una nueva representación de los problemas, por esto reconoce a las políticas públicas como un “constructo social” y no como un hecho que tiene existencia material y objetiva. En este sentido, no siempre el sentido de una política es el que enuncia el decisor, porque algunas de ellas pueden tener un sentido explícito y otras un sentido latente. También puede asumir el formato de una “no decisión” que, si no se extiende en el tiempo, puede ser interpretada como una pausa en la que los gobernantes buscan el momento más oportuno para sumir la problemática. Así, a menudo, se presenta el caso de que el ámbito de las decisiones se circunscribe a temas relativamente “indefensos” sobre los cuales ya se ha construido consenso con los principales grupos que conforman la

alianza de gobierno (Ordorika Sacristán, 2001 citado en Chiroleu, 2012). En estos casos, no se produce el acceso a la agenda de gobierno de temas considerados conflictivos, los cuales, de esta manera, son invisibilizados. No por ello, desaparecen y se mantienen latentes en condiciones de irrumpir nuevamente.

Otro de los rasgos de las políticas públicas refiere a que no es posible que estas tengan un carácter absolutamente racional que suponga, de manera conjunta, el mayor beneficio al menor costo y constituyan la “mejor solución” para una determinada cuestión. Por el contrario, no habría soluciones óptimas, sino un rango de soluciones posibles, un *second best* (Chiroleu, 2012), en la medida en que las decisiones se establecen bajo limitaciones e incertidumbres. Este rasgo se debe a que las políticas son y deben ser productos de la negociación entre actores y grupos que interactúan en su gestación desde ópticas diversas y hasta contrapuestas. En tal sentido, las políticas son resultado de juegos políticos contrapuestos por lo que producen resultados inesperados. Esta negociación no implica un consenso total entre los sectores, más bien se establece una correlación de fuerzas donde existen posiciones “ganadoras” y “perdedoras”, aunque en todos los casos el éxito de la política está ligado a la conformación de consensos lo más amplios posibles.

En este mismo sentido, las políticas no siempre suponen una transformación integral. Por un lado, para la corriente incrementalista la formulación de una política es un proceso de aproximación sucesiva a algunos objetivos propuestos que, en su conjunto, permite alcanzar una alteración mayor que un cambio brusco. Para Lindblom (2000) no cabría esperar grandes cambios en las políticas públicas porque las grandes decisiones se toman basándose en criterios políticos y de ellas resultan pequeñas variaciones de la situación existente. Por otro lado, los cambios en las políticas existentes a menudo tampoco pueden producirse abruptamente, dado que existen intereses de diversos grupos o actores que requieren de una negociación hasta llegar a delimitar acuerdos básicos.

Para el caso de la formulación de la política universitaria en la Argentina consideramos necesario precisar algunas singularidades. Entre los rasgos destacados por Chiroleu (2012), la política universitaria ha tendido a asumir la forma de no política (no decisión), o bien ha constituido frecuentemente una política de gobierno más que una política de estado. En algunos casos puede explicarse por la inestabilidad política y la discontinuidad de las gestiones democráticas y su alternancia con gobiernos autoritarios. En el capítulo 1 identificaremos cómo se expresa esta premisa en la definición de las políticas de acceso a las universidades, las cuales oscilaron entre períodos de apertura y de clausura de acuerdo con el tipo de gobierno. Otro de los rasgos refiere a que, en la mayor parte de las veces, el establecimiento de las políticas

universitarias se dio por la incidencia de factores exógenos, sin tener en cuenta los rasgos estructurales ni las necesidades de los respectivos sistemas e instituciones. También se tendió a ignorar la existencia de una capacidad técnica para la implementación de los dispositivos de cambio, factor indispensable para la implementación de políticas públicas. Asimismo, las políticas universitarias tienden a constituirse en una transacción entre los diversos actores e intereses intervinientes en las que prevalece la lógica político-partidaria, en cuya negociación se construye lo “posible” y no lo “ideal”. No menor es el rasgo que indica que la negociación con los actores universitarios es una pieza fundamental para la factibilidad de las políticas universitarias. El gobierno debe operar en los estrechos márgenes que establece la autonomía de las instituciones. Esto obliga a la construcción de consenso con las universidades y sus actores o bien generar incentivos para que los universitarios las adopten. En esta negociación, la hiperfragmentación de los actores universitarios, atravesados en diferencias disciplinares, institucionales, político-partidarias, entre otras, genera mayor complejidad en la construcción de consensos.

Con respecto a la fase de implementación de las políticas públicas, cabe señalar que hasta la década de 1970 el estudio de la implementación no había sido objeto de indagación sistemática como parte del análisis de políticas públicas. Más bien, se asumía que, luego de la formulación, las políticas se implementarían a través del aparato administrativo del Estado, con estricto apego a las instrucciones que se establecían en la formulación de la política. Sin embargo, a partir de esa década, comenzó a surgir interrogantes de por qué las políticas públicas fallan. Ello condujo a poner bajo análisis el momento de la implementación y a reconocerla como una fase importante en el proceso que sigue la política pública.

Una perspectiva alternativa, que fue crítica de la concepción de política dominante en aquel entonces centrada en el enfoque arriba - abajo (*top-down*), propuso analizar la implementación a través del camino inverso: de abajo – arriba (*bottom – up*), es decir, partir desde el impacto producido, analizar las interacciones entre los actores, estudiar la decisión que implementa la intervención, hasta llegar al diseño de la política. Este enfoque puso de manifiesto que los resultados de la política no sólo dependen de la decisión, objetivos, recursos y condiciones, sino también de otros factores no previstos. De este modo, el análisis de políticas públicas incorporaría variables microsociales al poner el acento en la implementación como el lugar de consumación de la política, donde los actores sociales son capaces de sortearla o neutralizarla y así encontrar espacios de actuación. Desde este enfoque, se concibe a la implementación como un proceso organizacional dinámico cuya configuración

resulta de las interacciones entre el proyecto y el contexto institucional en el que los actores operan (Aguilar Villanueva, 1993).

Otras indagaciones, dentro del campo de estudios de las políticas públicas, fueron ampliando y complejizando la mirada sobre el momento de implementación de las políticas. La categoría “complejidad en la cooperación” propuesta por Pressman y Wildavsky (1973, citado en Aguilar Villanueva, 1993: 49), muestra que en el proceso de implementación de una política coexiste una multiplicidad de participantes y perspectivas, esto es, diferentes individuos y organizaciones que intervienen por las más diversas razones e intereses, y con diversos grados de compromiso. Por ello, la complejidad para la cooperación radica en que esos actores participan con perspectivas diversas sobre distintos tramos y modos de la implementación, con capacidad para impedir la forma, el contenido o el tiempo de la política.

La identificación de la “pluralidad de intereses” permitió definir el momento de implementación a través de la metáfora de “procesos de ensamblajes”, acuñada por Bardach (1977, citado en Aguilar Villanueva, 1993: 61). Esta metáfora intenta representar el acoplamiento de numerosos y diversos elementos que se encuentran en diferentes partes, que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere. “Ensamblaje” y “política” son las dos características fundamentales del proceso, a las que se suma una tercera: “un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa”. Por “juego(s)” el autor entiende a la interacción estratégica (que incluye tácticas y estrategias) de los actores, poseedores de diversos recursos.

Estos aportes permitieron revisar las miradas verticalistas y ahistóricas de las políticas públicas, al mostrar el carácter interactivo y negociado de las políticas y ubicar la implementación como un momento crucial del proceso. Desde estas perspectivas, es posible comprender que una misma política pueda tener variaciones en su implementación y distintos resultados en diferentes contextos por los diversos intereses de los actores intervinientes, quienes poseen grados de autonomía y participan en el procesamiento de la política.

Las interacciones y negociaciones entre actores con singulares intereses, las múltiples resistencias que despliegan y los resultados no esperados de la política resultan particularmente relevantes para analizar la complejidad de la implementación de las políticas en las instituciones universitarias (Krotsch, 2002) que, como veremos más adelante, estas organizaciones presentan rasgos singulares.

Adrián Acosta Silva (1998), desde el campo de estudios de la educación superior, toma en consideración la perspectiva de políticas públicas para analizar los cambios en las universidades como organizaciones complejas. Para este autor, no

existe una relación de causa-efecto entre los procesos de elaboración e instrumentación de políticas y los procesos de cambio institucional. Por el contrario, sostiene que, en el campo de la educación superior, como en otros campos de políticas, existen frecuentemente relaciones de conflicto y negociación entre ambos procesos. Así, sostiene que en la relación entre políticas públicas de educación superior y cambios institucionales se produce una relación interactiva, donde entran en juego negociaciones entre ciertos valores y conflictos entre intereses y proyectos. Para explicar este proceso político, Acosta Silva retoma y reformula uno de los conceptos del campo de las políticas públicas que veníamos describiendo, a partir del concepto de “ensamblaje conflictivo”. Desde una perspectiva interaccionista, sostiene que tanto las instituciones (entre las que se incluye el Estado) como los actores se relacionan en campos estructurados o semiestructurados de acción colectiva. En palabras del autor, estos campos “incluyen restricciones y oportunidades, incentivos y reglas de juego, que moldean las preferencias y las elecciones individuales y colectivas” (Acosta Silva, 1998:100). Desde esta perspectiva analítica, las acciones no están determinadas mecánicamente por las instituciones ni dependen totalmente de la voluntad de las organizaciones o de los actores. El autor afirma -retomando a Bardach-, que estas acciones son “juegos” donde los actores emplean recursos diversos de poder para ampliar o modificar los procedimientos o las reglas establecidas, pero sólo lo hacen a partir de estrategias de acción que se van ajustando conforme “actúan” los otros actores del juego.

Las categorías sociopolíticas del estudio de políticas públicas presentadas en este apartado nos permiten analizar de manera compleja los momentos de formulación e implementación de la política que estudiamos, en los que el factor político influye en toda la dinámica del ciclo de políticas. En este sentido analizaremos, por un lado, el diseño de la Reforma Puiggrós (y sus antecedentes), considerando las dinámicas conflictivas y cooperativas de actores que participaron en su formulación, las alianzas, las estrategias y los factores que incidieron en la arquitectura de la política. Por otro lado, indagaremos la “interfase” negociada y conflictiva entre la Reforma Puiggrós, diseñada en la “superestructura” del sistema, y su implementación en una institución de educación superior en particular por los propios actores universitarios, quienes intervienen incorporando sus intereses y proyectos en conflicto (Camou, 2002). Estos actores despliegan estrategias específicas, generando procesos de resistencia, apropiación y/o readaptación de las políticas dentro de marcos organizacionales singulares, tal como profundizaremos en el siguiente apartado.

5. Los procesos de cambio en las universidades como organizaciones complejas: abordajes para su estudio

Nuestro territorio teórico también se nutre de las perspectivas organizacional y neoinstitucional que nos permitirán problematizar el fenómeno del cambio en las organizaciones académicas, a partir de reconocer las dinámicas institucionales y los actores como factores clave en el procesamiento de la política, en nuestro caso, políticas de ingreso a la universidad.

Diversas perspectivas teóricas describen a la universidad como una organización compleja (Clark, 1983), cuyos fines responden a una suma de diversos aportes que hacen los grupos operativos con intereses y objetivos particulares. Otros autores describen a esta organización como una “anarquía organizada” (Cohen y March, 1974) o como una “organización política” de “acoplamiento laxo” (Weick, 1976), donde cada uno de los elementos que la componen, aunque interdependientes entre sí, mantienen su identidad en un contexto de interacciones débiles y circunstanciales.

Como señaláramos anteriormente, los procesos de cambio en la universidad han sido analizados desde diversas posiciones, las cuales privilegian la incidencia de factores internos y externos y aquellos que toman de manera conjunta a ambos factores para su análisis. El enfoque internalista, sostiene que es el propio sistema de educación superior el que determina el cambio en tanto cuenta con sus propios patrones de acción. Se considera que la educación superior como sector ha desarrollado su propia estructura y sus propios procedimientos para establecer sus límites. De esta manera, desde la perspectiva organizacional, cuando un sistema se institucionaliza los motores del cambio se localizan en su interior y se desarrolla lo que los autores denominan “hegemonía sectorial”. Así, proliferan burócratas profesionales que, desde dentro de las instituciones, presionan sobre el sistema para motorizar los cambios. Este proceso es invisible, gradual y opera a través de arreglos en la división y organización del trabajo, mientras las formas existentes actuarían como condicionantes. El sistema de educación superior regula y orienta sus transformaciones, manipulando en muchos sentidos las demandas sociales y otorgándoles viabilidad y sentido (Clark, 1983). Para Clark pues, las universidades cambian de manera incremental y ese cambio es en principio de carácter invisible, dado que la materia prima con la cual trabajan es el conocimiento. Desde esta visión, el cambio es fundamentalmente una función del trabajo realizado en las unidades operativas, consideradas la base de los sistemas de educación superior (cátedras, departamentos, institutos). Así, el poder se encuentra diseminado en gran medida en la base del sistema, en unidades operativas con grados importantes de autonomía

relativa, mediante la legitimidad que les otorga ser productoras y portadoras de conocimientos especializados. De tal forma, las universidades cuentan con una diversidad disciplinaria, es decir, con una alta fragmentación, así como con una baja interdependencia interna como resultado de la misma diversidad. Esta autonomía conlleva a que las universidades sean concebidas, tal como hemos señalado, como “anarquías organizadas” (Cohen y March, 1974) o “sistemas flojamente acoplados” (Weick, 1976). El carácter de base pesada presenta fuertes obstáculos a los intentos de cambio impulsados por fuerzas exógenas como el mercado, la presión de las matrículas, las políticas de reforma estatales. Esta mirada es consistente con la idea de que la universidad sería un sistema complejo de toma de decisiones y arreglos de poder donde los cambios generados “desde arriba” (desde el nivel del establecimiento universitario o agencias del Estado), difícilmente pueden imponerse sin persuadir o generar coaliciones en los grupos localizados en las unidades operativas (Krotsch, 2001)⁵.

Tomamos en consideración los aportes de los estudios de Cerych (1984, citado en Krotsch, 2001), quien indagó las políticas de reforma comparando distintos casos nacionales. Desde una mirada internista, el marco analítico del autor nos permite acceder a un modo de abordar los problemas de cambio en las instituciones de la educación superior.

El autor analiza en qué medida el cambio puede ser gradual, en qué nivel de la organización el cambio se realiza con más facilidad, cuáles son las condiciones bajo las cuales los objetivos de reformas que se alejan de los valores existentes pueden tener posibilidades de realizarse y en qué aspectos es difícil el cambio. Para el abordaje de estos aspectos establece un marco de tres dimensiones que permiten hablar del alcance de las reformas: profundidad, amplitud y nivel.

La profundidad del cambio indica el grado en el que una nueva política supone un distanciamiento de los valores, reglas y expectativas existentes en el sistema, lo que significa preguntarse por la congruencia que existe entre la propuesta y lo existente. El grado de profundidad de las propuestas se extiende en un amplio margen que va de radicales a moderadas. La amplitud del cambio refiere al número de áreas en las que una política se supone quiere o puede introducir modificaciones profundas.

---

⁵ Cabe señalar que el trabajo de Clark está inspirado en el modelo de las universidades de investigación norteamericanas. Se trata de instituciones en las cuales es claro el carácter de base pesada. Varela (2007) advierte, siguiendo a Krotsch (2001), que la universidad argentina y latinoamericana tendría un patrón de cambio básicamente exógeno, dada su débil capacidad de producción de conocimiento, la poca diversidad y especialización disciplinaria y la impronta profesionalista. Asimismo, la fuerte articulación con el campo político contribuye a dificultar los cambios sustantivos desde la base del sistema. No obstante, la forma de gobierno de nuestras universidades (que adopta la forma de república parlamentaria), dificulta la inducción de cambios proactivos desde la cumbre de las instituciones y el sistema.

El nivel del cambio establece el foco al que está dirigido la reforma, que puede involucrar al sistema como un todo, un particular sector del sistema (público, privado, no universitario), una situación en particular o una unidad institucional.

Para Cerych, toda reforma supone una combinación de los tres elementos. En el caso de la profundidad, las posibilidades de implementación dependen de la consistencia o congruencia con las reglas prevalecientes en el sistema. En definitiva, la amplitud de una reforma va a ser consecuencia de la amplitud de medidas y de la cantidad de cuestiones que se pretenda poner en discusión, que estarán sujetas a generar resistencias en el sistema.

Como dijimos, la perspectiva organizacional, nos posibilita comprender las dinámicas, conflictos y tensiones que atraviesan a esta organización, así como también, indagar sobre las estrategias que ponen en juego los diversos actores universitarios, según la particular distribución de poder relativo de los agentes. La perspectiva organizacional muestra que las universidades manejan niveles de autonomía relativa respecto del poder central por sus características organizacionales. De este modo, las universidades desarrollan dinámicas específicas por la intervención de los actores académicos que modelan su ambiente de trabajo e inciden en el procesamiento de los cambios. Desde esta perspectiva, el conflicto y el poder resultan elementos centrales en el análisis de la intervención de los actores.

Por su parte, el enfoque histórico-estructural que pone énfasis en los factores externos entiende a los sistemas de educación superior como productos histórico-sociales concretos, determinados por los contextos y por la dinámica de los actores intervinientes. Se asume que los patrones nacionales de desarrollo, el juego político y los condicionantes de funcionamiento de la economía definirían las propiedades del sistema y su desarrollo, marcando los límites en los cuales se desarrollarían las prácticas de los actores (Chiroleu, 1999). Asimismo, se registra una influencia externa sobre las organizaciones, mediante la participación de agencias estatales, sindicatos, y relaciones con el mercado, entre otros. De esta forma, el cambio se analiza como la capacidad que tienen los factores que conforman el ambiente de una organización para incidir en su estructura, procesos y dinámicas internas (del Castillo Alemán, 2006).

Diversos autores (Brunner, 1988 citado en Chiroleu, 1999; del Castillo Alemán, 2006), sostienen la necesidad de contar con un modelo que desde su propio punto de arranque considere en forma conjunta tanto los aspectos internos como los externos. En tal sentido, los cambios en el sistema de educación superior no se darían en el vacío, sino que obedecerían a una cierta lógica y a los límites establecidos por las

formas históricas de relacionamiento de los agentes intervinientes⁶. Por tanto, se parte de la asunción de que el cambio en la universidad tiene un origen explicativo multicausal.

Nos interesa asumir la perspectiva de análisis que considera a ambos aspectos (internos y externos) para analizar los cambios en materia de acceso a la universidad. Consideramos que la complementariedad de estas dos perspectivas analíticas permite dar cuenta de manera más completa sobre la forma en que se articulan los factores internos y externos de las universidades, para dar lugar a un tipo específico de cambio universitario. Entendemos que la política de acceso a los estudios universitarios es una construcción histórica y tiene vinculación con las políticas sociales que se producen en un país, las cuales se orientan a dar respuesta a las demandas de sectores sociales movilizados. El componente político es de gran relevancia en tanto se inserta en las formas históricas de articulación entre sociedad, Estado y universidades (Chiroleu, 1999). Por todo ello, la adopción de una determinada política de acceso a la universidad es un proceso complejo en cuya configuración intervienen factores internos como externos.

Por su parte, los aportes de los enfoques neoinstitucionalistas nos permiten hacer foco en la dinámica de las tensiones, negociaciones y acuerdos que desarrollan los sujetos en la construcción de estrategias institucionales, en nuestro caso, en políticas de ingreso a la universidad. Para estas perspectivas, la explicación de los fenómenos sociopolíticos debe centrarse en el individuo y en sus comportamientos, aunque los factores institucionales son necesarios en el análisis, dado que son los marcos dentro de los cuales los sujetos operan (Peters, 2003). Así, las instituciones otorgan una estructura a la vida diaria, reduciendo la incertidumbre y limitando el rango de elecciones de los individuos (North, 1990, citado en Varela, 2007). En tal sentido, y asumiendo que las decisiones de los actores u organizaciones nunca constituyen “respuestas objetivas a situaciones objetivas” (Torre, 1997 citado en Camou, 2007: 40), las instituciones configuran los mapas de creencias y valores desde los cuales se delimitan los problemas y soluciones, se articulan prácticas y estrategias, se definen identidades y proyectos (Camou, 2007). Desde esta mirada institucional sociológica, las elecciones de los actores no siguen una lógica de consecuencialidad, sino más bien una lógica de apropiación (o corrección) respecto de los valores institucionales (Varela, 2007). A modo de ejemplificar la relación entre las instituciones y los actores, North (1990) realiza una analogía con los deportes y diferencia a las reglas (instituciones) de los jugadores (las organizaciones). De esta manera, el mencionado

---

⁶ Acerca de las lecturas “internalistas” y “externalistas” de la ES en la producción de conocimiento sobre educación en Argentina, ver Palamidessi, 2007 y Garatte, 2012.

autor muestra que el propósito de las reglas es definir la forma en el que el juego se desarrollará, mientras que el objetivo del equipo es “ganar el juego” a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación mediante intervenciones “limpias”, y a veces, “sucias” (North, 1990, citado en Varela, 2007: 127). El entramado institucional brinda los incentivos para el accionar de las organizaciones que persiguen objetivos, y que, en su búsqueda, alteran la estructura institucional. Cabe señalar que las universidades y las facultades serían ejemplos típicos de organizaciones que actúan dentro de un complejo entramado institucional, siendo influidas por el mismo y al mismo tiempo, influyéndolo. En este marco, los diferentes actores tienen diversas perspectivas e intereses respecto de ese entramado (Varela, 2007).

Desde este punto de vista sociológico, el énfasis en el papel de las instituciones “como reglas”, que estimulan y constriñen la acción colectiva, implica considerar a los procesos de cambio como el producto combinado de una presión (interna y/o externa) por ampliar o modificar los límites institucionales. Desde esta perspectiva, el cambio institucional es una lenta evolución de las tradiciones y valores institucionales que no pueden predecirse (Powell y DiMaggio, 1999). Esto significa que el ritmo y la direccionalidad del cambio en una institución depende del perfil de las relaciones y “pactos” vigentes (formales e informales) que regulan las interacciones legitimadas por los arreglos institucionales contruidos. Sin embargo, todo proceso de cambio implica cierto grado de desinstitucionalización del orden de una institución, es decir, una ruptura en las “reglas del juego” institucional, esto es, la modificación sustantiva de la estructura de las oportunidades, restricciones e incentivos de la acción colectiva en las esferas fundamentales del desempeño institucional (Acosta Silva, 1998). Ello supone procesos de conflicto entre quienes intentan “desactivar” el cambio y entre quienes intentan “bloquear” las transformaciones. De esta forma, los procesos de cambio en las universidades pueden analizarse como “juegos de redistribución de poder en la institución”, que se redefine el patrón de “ganadores” y los “perdedores” que rige en una organización universitaria durante una coyuntura específica. En este proceso de redistribución del poder existen cálculos, estrategias y transacciones entre los actores involucrados, configurándose alianzas y redes de intereses que luchan por imponer un nuevo contrato institucional. Todo ello da cuenta de que el cambio institucional es consecuencia de un acto de poder, de la capacidad política que construyen las coaliciones reformadoras para impulsar los cambios (Acosta Silva, 2006).

Retomamos los aportes de Cox (1993), quien plantea un esquema de análisis de las políticas universitarias, basado en las ideas de Pierre Bourdieu, a partir de definir el concepto de “campo” o “arena” como “un espacio de posiciones articulado

por relaciones de competencia y/o conflicto, que se estructuran en términos de una disputa específica y que generan saberes e intereses específicos” (1993: 97). Esta idea presupone no desatender las lógicas concretas que allí se configuran, asumiendo que inciden en la dinámica de implementación de una política, ya sea resistiéndola o aceptándola. Por su parte, Brint y Karabel (1991), realizan un aporte significativo a la conceptualización de las transformaciones institucionales al resaltar el papel de los actores y las coaliciones en los procesos de toma de decisión, quienes asumen posiciones de aceptación o resistencia como estrategias de apropiación o enajenamiento de los fines y medios que se disponen para llevar adelante los procesos de cambio. Estos autores retoman algunos planteamientos del viejo institucionalismo, enfatizando la existencia de conflictos de intereses dentro y entre organizaciones (Varela, 2007).

Consideramos que esta perspectiva complementa el enfoque organizacional dado que permite incorporar otras variables al análisis de los procesos de toma de decisiones, como, por ejemplo, la autonomía relativa de los actores institucionales en la definición de las estrategias de ingreso, el entramado institucional que influye en los actores que en él se desenvuelven, las interacciones políticas, los conflictos, las disputas y las luchas de poder producidas dentro de la universidad.

6. Consideraciones metodológicas

A lo largo del proceso, la pesquisa adoptó un diseño flexible de investigación cualitativa que se caracterizó por ser interpretativo, multi metódico y reflexivo, por lo que buscamos comprender la formulación de una política pública y su procesamiento en la FCM de la UNLP respecto de las políticas de acceso implementadas. En la fase de la implementación de la política, el abordaje metodológico consistió en el desarrollo de un estudio de caso instrumental único (Stake, 1995), por lo que nos adentramos en el conocimiento de lo particular de la política de acceso, de los actores intervinientes y de los distintos niveles de lo institucional, especialmente, las particularidades que asume el vínculo entre el nivel central de la UNLP y la FCM.

Queremos destacar que, en términos de Yin (1989), un programa, un proceso de implementación o cambios organizacionales puede ser abordado en un estudio de caso dado que se busca estudiar la particularidad y la complejidad para llegar a su comprensión. Por tanto, esta estrategia de investigación permite centrar la atención en las dinámicas del procesamiento de las políticas de acceso que se presentan dentro del escenario particular de la UNLP (Eisenhardt, 1989; Stake, 1995) y su contextualización (Yin, 1989). Por ello, fue necesario contextualizar el caso en el

marco de los cambios en las relaciones entre Estado y universidad, haciendo especial foco en los virajes de la cuestión del acceso a la universidad en la Argentina, y de las particularidades que asumió el cambio en la FCM de la UNLP. La selección metodológica del estudio de caso para el análisis de la fase de implementación de la política es consistente con la hipótesis de partida en la que señalábamos el impacto heterogéneo y los efectos no previsibles de la implementación de las políticas universitarias en los contextos institucionales.

Tal como explicitamos anteriormente, el interés por el caso de la FCM se fundamenta en el interés de la UNLP en que se sancionase la nueva legislación nacional, tras el conflicto prolongado que ella mantuvo con la FCM respecto de la política de ingreso restrictiva implementada por más de veinte años por esta Facultad. El caso de la FCM tuvo además consecuencias muy relevantes en torno a un muy largo conflicto (judicializado) al interior de la Universidad. A partir de la Reforma Puiggrós, esta Facultad resultó ser la única que sufrió cambios profundos, no sin conflictos ni resistencias dentro del escenario de la UNLP, así como otros efectos institucionales relevantes.

El período de análisis comprende centralmente los años 2015-2019, durante los cuales se implementó la Reforma Puiggrós en la UNLP; no obstante, la comprensión de las tensiones ocasionadas por esta reforma en la UNLP requiere considerar también los antecedentes de la formulación de la política.

La investigación combinó una variedad de estrategias metodológicas con preeminencia de enfoques cualitativos, las cuales se presentaron apropiadas en tanto que los objetivos de la investigación se centraron en comprender y explicar fenómenos sociales y analizar las particularidades de un caso. La pesquisa recuperó técnicas de investigación social basándose fundamentalmente en una triangulación del relevamiento de datos a fin de que la complementariedad metodológica reasegure la “confiabilidad” (Merriam, 1998) y posibilite relevar diversas interpretaciones antes que confirmar un sentido único (Denzin, 1978).

Sin lugar a duda, las entrevistas semi estructuradas en profundidad constituyeron fuentes cruciales para la reconstrucción de la formulación e implementación de la política que permitieron recuperar la perspectiva de una multiplicidad de actores que participaron en las distintas fases de la política y reconstruir las lógicas de interacción (coaliciones, confrontaciones, cooperación, etc.) entre los actores intervinientes. Las entrevistas tendieron a capturar la complejidad y diversidad de interpretaciones de los procesos analizados respecto de las posiciones asumidas en el pasado cercano y en la actualidad, así como de las valoraciones

construidas en el presente sobre ese pasado cercano, pero que fueron trianguladas con las fuentes documentales.

Durante el trabajo de campo llevamos a cabo un total de veinticinco entrevistas a diversos actores que se desempeñaron en distintas funciones y roles en las fases de la política que estudiamos: autoridades ministeriales (secretarios de la SPU), representantes del Poder Legislativo (presidenta de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación, jefe de asesores y asesores de dicha Comisión), autoridades de la UNLP (presidente, secretario general, directora de currículum y planes de estudios), representante de otra universidad nacional (secretario académico de la Universidad Nacional de La Matanza), autoridades y miembros de algunas de las instancias de gobierno de la FCM (decano, vicedecano, secretario académico, consejeros directivos), docentes, graduados y estudiantes de la FCM, representante de la Federación Universitaria de La Plata (FULP) y ex autoridades de la FCM⁷. Además de estos últimos actores institucionales que mencionamos, también incluimos a miembros de asociaciones profesionales⁸ (Asociación Médica Platense).

En el desarrollo de la investigación se nos presentaron algunas restricciones propias del trabajo de campo en las que nos enfrentamos a situaciones de informantes que no se encontraron disponibles para la consulta. Ello representó un desafío para la investigación por lo que buscamos de algún modo “minimizar” la pérdida procurando incluir otros testimonios de actores institucionales y fuentes documentales (sitios web de las agrupaciones estudiantiles y de graduados, notas periodísticas, entre otras) que permitiesen completar la reconstrucción y el análisis, aunque reconocemos que hay perspectivas que no tienen el mismo peso que otras.

El análisis de textos constituyó otro recurso metodológico útil para el abordaje de fuentes (primarias) documentales: proyectos de ley, versiones taquigráficas de sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores, informes de la SPU y resoluciones y documentos del CIN, declaraciones de la Federación Universitaria Argentina (FUA), normativas nacionales vigentes, fallos judiciales, actas taquigráficas del Consejo Superior de la UNLP, ordenanzas de la UNLP, estatutos, publicaciones en sitios webs de la UNLP, de federaciones y agrupaciones estudiantiles, de graduados de la FCM, e informes institucionales.

---

⁷ En la sección Anexos, al final de la tesis, se enuncia el listado y datos completos de las entrevistas realizadas.

⁸ Cabe destacar que la intervención de las asociaciones profesionales en los asuntos universitarios puede canalizarse de manera formal, a través del claustro de graduados (que en la UNLP incluye tanto a auxiliares docentes como a egresados sin relación de dependencia con la universidad, pero que se hayan empadronado), o informal, en tanto grupo de presión.

Las fuentes primarias seleccionadas permitieron que la cantidad de testimonios relevados se pudieran triangular entre sí y con el análisis documental efectuado.

También relevamos fuentes de índole secundaria como los documentos hemerográficos provenientes de diarios nacionales y locales, y bibliografía especializada, que fueron útiles para incluir otras fuentes de contextualización de los procesos y del caso analizados, y cotejar la información relevada en las entrevistas y el análisis documental. El archivo periodístico nos permitió identificar, en el plano de lo discursivo, los posicionamientos de los actores y los conflictos que emergieron a partir de la formulación e implementación de una política universitaria

Consideramos que la triangulación de fuentes nos permitió poner en tensión y comparar miradas y perspectivas no siempre convergentes de los procesos de formulación e implementación de las políticas, de modo de construir una aproximación compleja y profunda a nuestro objeto de análisis.

El siguiente cuadro sintetiza algunas de las decisiones metodológicas efectuadas:

Nivel de autoridad del sistema universitario	Fase de la política de acceso a la universidad	Actores	Técnicas de relevamiento de información directa de los propios actores	Técnicas y fuentes alternativas de información acerca de actores
“Superestructura” / Estado	Formulación	-Poder legislativo: presidente de la Comisión de Educación en la Cámara de Diputados - Asesores de diputados - Secretarios de Políticas Universitarias	-Entrevistas semiestructuradas	-Normativas nacionales. -Debates parlamentarios. -Proyectos de ley. -Bibliografía especializada. - archivo periodístico.
“Estructura intermedia”: universidad (UNLP)	Implementación	- Autoridades del nivel central de la UNLP. - consejeros superiores de la UNLP. - presidente de la Federación Universitaria de La Plata.	-Entrevistas semiestructuradas	-Estatutos -Actas taquigráficas del Consejo Superior. -Normativas y disposiciones. -Informes institucionales. -Documentos sobre ingreso en la UNLP.
“Base”: Facultad de Ciencias Médicas	Implementación	- Autoridades de la Facultad de		-Documentos sobre el ingreso

(UNLP)		Ciencias Médicas. - consejeros directivos profesores, graduados y estudiantes. - Académicos (docentes). - Miembros del Centro de Estudiantes de diversas agrupaciones.		de la Facultad. -Bibliografía especializada. - Archivo periodístico.

7. Estructura de la tesis

Presentamos de manera breve los abordajes analíticos en cada uno de los capítulos de la tesis. En el capítulo primero historizamos la política de ingreso irrestricta a los estudios de grado en las universidades nacionales de nuestro país, ligada al principio de igualdad de oportunidades. Consideramos que el ingreso irrestricto se constituyó en una “política símbolo” dentro del sistema universitario argentino, aunque reconocemos que su establecimiento no fue lineal. Por ello, analizamos sus marcas fundacionales, sus vicisitudes y su consolidación en el marco de los virajes de las relaciones conflictivas entre el Estado y las universidades, durante todo el siglo XX y primeras décadas del XXI. Este recorrido nos permitió comprender cómo se inscribe en esta trama histórica la Reforma Puiggrós que, en 2015, traccionó sobre la base de los principios de la tradición plebeya del sistema universitario argentino, estableciendo la gratuidad y el ingreso sin restricciones.

En el capítulo segundo, contextualizamos a nivel local el procesamiento de la política de ingreso en la UNLP, tomando en consideración dos planos de lo institucional que se entrecruzan a lo largo del capítulo: el nivel central de la UNLP y la FCM. Nos interesó reconocer la definición de esta política institucional previo a los cambios que introdujo la Reforma Puiggrós. Por lo tanto, abordamos el período que se inicia con el retorno a la democracia en 1983 y que se extiende hasta la vigencia de aquellos artículos de la LES que establecían los lineamientos para el acceso a la universidad (1983-2015). La indagación sobre la dimensión de lo institucional permitió comprender los elementos que tensionan y desafían una política en el momento de su implementación. Para ello, analizamos la tensión entre la tradición plebeya y la función de reproducción de la élite local en la FCM, y la actualización de esta discusión a partir de las disputas sobre el ingreso. En segundo lugar, examinamos los rasgos de la política de acceso en la UNLP y en la FCM, y consideramos las tensiones y los

conflictos que se suscitaron entre ambos niveles institucionales a partir de la política de ingreso restrictiva implementada por la FCM y hacia el interior de la propia unidad académica.

En el capítulo tercero, abordamos la génesis de la Reforma Puiggrós que radica en el conjunto de intentos fallidos por reformular la totalidad de la LES, ocurridos durante el gobierno de Néstor Kirchner y en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, en cuyas agendas de contenido se encontraba la cuestión del acceso a la universidad. Estos intentos fallidos dirigidos a revisar el texto legal de los años 90 resultan los antecedentes y condicionantes inmediatos a la Reforma Puiggrós. Analizamos dos iniciativas que establecían un cambio integral de la ley, impulsadas por actores del propio gobierno kirchnerista, desde la Secretaría de Políticas Universitarias y desde el Poder Legislativo. Este último, impulsado por la diputada Puiggrós, fue el antecedente directo a la Reforma que se sancionó en 2015. En lo largo del capítulo analizamos las tensiones que se desarrollaron en este proceso, las disputas que se establecieron entre las iniciativas de ley promovidas por el oficialismo, los motivos por los cuales ninguna logró imponerse y la incidencia de las dinámicas de actores y factores intervinientes en el declive de las propuestas. El análisis de las dinámicas sociopolíticas y los debates ocurridos durante estos procesos permitieron comprender los elementos que determinaron la composición y el desarrollo de la Ley efectivamente sancionada en 2015, en la que la cuestión del ingreso a la universidad ocupó un lugar central.

En el capítulo cuarto, estudiamos la fase de formulación de la Reforma Puiggrós a nivel nacional, sancionada en 2015, e indagamos sobre la incidencia que tuvo la UNLP en la definición y sanción de esta ley que estableció nuevas regulaciones para el acceso a las universidades del país. En la nueva iniciativa impulsada por Puiggrós buscamos comprender el escenario político y la trama sociopolítica 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 permitieron superar los condicionantes, los obstáculos y las restricciones políticas que habían operado en el anterior intento fallido por reformar la ley, y convertirla en una política pública “activa” para el sector. En este capítulo mostramos el papel que jugó la UNLP en la sanción de la Reforma Puiggrós, a través de la cual buscaba resolver el conflicto con la FCM por su política restrictiva.

En el capítulo quinto, analizamos el momento de implementación de la Reforma Puiggrós en la FCM de la UNLP, tomando en consideración, por un lado, la adecuación de los reglamentos universitarios de la UNLP a los cambios establecidos en la normativa nacional y, por el otro, la implementación de los nuevos lineamientos

nacionales e institucionales en la FCM y los efectos políticos derivados de estos cambios, desde la perspectiva de los actores intervinientes. En el capítulo exponemos que la Reforma Puiggrós representó un punto de ruptura en las “reglas del juego” institucionales y generó efectos políticos relevantes, no previstos, que contribuyeron a la formación de condiciones que le permitieron a un sector de los actores directos cambiar las relaciones de fuerza políticas y acceder a la conducción de la Facultad. Esta reconfiguración de las relaciones de poder en la FCM estuvo influida por factores exógenos y endógenos a la propia institución (UNLP/FCM).

Por último, las conclusiones ofrecen una síntesis de los principales resultados y su discusión a la luz de los enfoques teóricos que hemos seleccionado.

Capítulo 1

Una revisita a la cuestión del ingreso irrestricto a la universidad en la Argentina

1. Presentación

En este capítulo analizamos la consolidación de uno de los rasgos que le dio a la universidad argentina un valor distintivo y su carácter de “plebeya” (Carli, 2012): el ingreso irrestricto a los estudios de grado, ligado al principio de igualdad de oportunidades. Específicamente, historizamos la política irrestricta como una “política símbolo” para el sistema universitario argentino, cuya configuración no ha sido lineal, sino que tuvo momentos fundacionales, continuidades y rupturas.

Las vicisitudes de esta política símbolo se explican en la medida en que las políticas nacionales de acceso son construcciones históricamente situadas dado que se insertan en las formas históricas de articulación entre sociedad, Estado y universidades (Chiroleu, 1999), y tienen vinculación con las políticas sociales tendientes a atender las demandas de los sectores sociales movilizados. En este capítulo veremos que las políticas de ingreso han sido sumamente sensibles a los cambios de regímenes políticos, y han puesto de manifiesto las alternaciones afines en el patrón de relaciones entre el Estado y las universidades.

Tomando en consideración los aportes de Clark (1983), las universidades se afirman fundamentalmente en dimensiones simbólicas y normativas que configuran a los sistemas de educación superior con improntas nacionales, en función de sus patrones estructurales y misiones particulares. Es por ello por lo que analizamos el ingreso irrestricto y la gratuidad de la enseñanza como valores o principios de una tradición que aparece hoy consolidada en el sistema público de educación superior argentino, pero que tuvo sus marchas y contramarchas. Por ello, reconstruimos la configuración de apertura del ingreso a las universidades argentinas reconociendo sus marcas fundacionales, sus vicisitudes y su consolidación en el marco de los virajes de las relaciones conflictivas entre el Estado y las universidades.

Como desarrollaremos en el apartado siguiente, la tradición de apertura del ingreso, propio del sistema universitario argentino, encuentra sus antecedentes en el reclamo que introdujeron los reformistas de 1918 por mayores oportunidades para el acceso a las instituciones. Recién a mediados del peronismo de los años 50 se reconoce su marca fundacional cuando se estableció el ingreso irrestricto a las

universidades. Sin embargo, hasta el fin de la última dictadura militar fueron muy pocos los ciclos lectivos iniciados sin restricciones en el acceso. Con el retorno a la democracia en 1983, se instauró la política de ingreso libre e irrestricta a la universidad, como bandera ampliamente mayoritaria para las diversas fuerzas políticas. La Ley de Educación Superior, aprobada en 1995, abrió las puertas a un posible arancelamiento y al establecimiento de restricciones en el acceso, y recién en 2015, la Reforma Puiggrós traccionó sobre la base de los valores o principios de la tradición plebeya del sistema universitario argentino, estableciendo la gratuidad y el ingreso sin restricciones.

2. Las demandas sociales por la educación superior y las marcas fundacionales del ingreso irrestricto

En nuestro país, la universidad nace tempranamente⁹ y hasta las primeras décadas del siglo XX es la única forma de educación superior en la Argentina. A medida en que se disuelve el carácter de las instituciones importadas (Brunner, 1990), tal como fueron las universidades coloniales en América Latina, emerge la “universidad de los abogados”, en la que prevalece el modelo profesional francés (napoleónico), ligado básicamente a las necesidades de desarrollo del incipiente aparato estatal (Tünnermann, 2003). Uno de los proyectos más fuertes de esta universidad se remite a la formación de los profesionales liberales (Del Maso, 1957; Krotsch, 2001; Tünnermann, 2003; Buchbinder, 2005). Cabe destacar que la UNLP fue creada por Joaquín V. González en 1905 sobre la antigua Universidad Provincial, quien fundó un nuevo modelo de universidad en el país, de corte científico, experimental y cultural, bajo la influencia del pensamiento positivista (Oteiza, 1993; García, 2010). De esta manera, la UNLP desde sus orígenes estuvo libre de las tradiciones curriculares coloniales, aunque también asumió una fuerte impronta profesionalista (Finocchio, 2001; Buchbinder, 2005).

Las universidades se constituyeron así en un espacio propio de los sectores socialmente privilegiados, en tanto que era el principal instrumento de formación de las nuevas élites políticas locales (Brunner, 1990). De tal manera, el acceso al empleo público y a los circuitos políticos dirigentes se asociaba a la posibilidad de ingresar a la universidad. Por tanto, desde la creación de la Universidad de Córdoba y en adelante, las universidades fueron instituciones altamente selectivas (González y Claverie, 2007)

---

⁹ La primera Universidad establecida en el territorio argentino fue la Universidad de Córdoba en 1613, sobre la base de las universidades medievales europeas. Para profundizar en la configuración y caracterización de las universidades medievales en Europa y América, véase Tünnermann (2003) y Del Maso (1957).

dado que sólo una minoría concurría a las universidades existentes¹⁰. Si bien se trataba de una institución abierta, estaba poblada mayoritariamente por jóvenes pertenecientes a los grupos sociales privilegiados y sólo contenía una reducida representación de las nuevas clases medias, segmento social que crecía con la modernización económica y la gran inmigración (Chiroleu, 2018).

Con todo eso, el acceso a la universidad se convirtió en una meta deseable y representaba una suerte de “oscuro objeto de deseo” (Chiroleu, 2000) por parte de los sectores medios, con el propósito de lograr ascenso económico y legitimación social. La separación que se da entre estos sectores que presionan y las pautas cerradamente jerárquicas de la universidad, culmina con la Reforma Universitaria en 1918¹¹, que tendrá un impacto en las formas de organizar e imaginar la universidad en muchos países latinoamericanos. La denominada “primera reforma” de carácter endógena (Krotsch, 2001), definida como proceso intelectual e institucional que despliega en la Argentina y en América Latina el movimiento de Córdoba, tuvo como bandera la democratización universitaria, vinculada a la renovación de los claustros manejados por viejas camarillas oligárquicas que controlaban la vida de la tradicional institución, el principio de autogobierno, la representación de los graduados y estudiantes en el gobierno universitario, la modernización de la enseñanza, acompañados de un compromiso con la cuestión social (Del Mazo, 1957; Portantiero, 1978; Buchbinder, 2008). Cabe destacar que el movimiento de la reforma introdujo el ideal típicamente latinoamericano de cogobierno de la universidad, rasgo que dio especificidad al modelo de universidad en la Argentina.

La gran mayoría de los analistas coinciden en afirmar que la Reforma democratizó el gobierno de las instituciones universitarias y abrió las posibilidades a los sectores medios a acceder a un título universitario. En rigor, la Reforma impulsó una expansión de las oportunidades de acceso por medio de un conjunto de propuestas: la eliminación de las trabas que limitaban el ingreso y la permanencia a través del establecimiento de becas; la asistencia libre que aumentaría las

---

¹⁰ Por entonces, las Universidades Nacionales de Córdoba, Buenos Aires y La Plata, y las provinciales de Litoral y Tucumán.

¹¹ La reforma universitaria nace como un movimiento desencadenado por los estudiantes en Córdoba en 1918. La Universidad de Córdoba, fundada en 1613 por los jesuitas, era un reducto de la tradición reaccionaria y tuvo las características de las universidades de la Colonia. El peso del catolicismo estilo contrarreforma se había consolidado a través de la sucesión de clanes que nutrían a las élites sociales, políticas y culturales. La universidad era un reducto de ese clan patricio, agrupado en las llamadas academias que controlaban rigurosamente el nombramiento de los profesores y no permitían la más leve filtración de espíritu crítico (Portantiero, 1978). El movimiento de reforma en Córdoba fue sólo la primera señal de una marejada que recorrió las universidades de América. El impulso renovador fue a dar primero, a las otras universidades argentinas –Buenos Aires, La Plata, Santa Fe y Tucumán–, y desde ahí se difundió a todo el continente (Brunner, 1990).

posibilidades de cursar estudios a los estudiantes que trabajaban, y en el mismo registro, la fijación de horarios nocturnos (Chiroleu, 2018). Como vemos, el reclamo que introdujeron los reformistas se centró en generar mayores oportunidades para que los nuevos grupos medios tuviesen posibilidades de acceder a las instituciones, aunque hasta ese momento no había estado presente la idea del ingreso irrestricto que, recién a mediados del peronismo de los años 50 logrará establecerse.

La gratuidad, por su parte, si bien constituyó una bandera del movimiento, no alcanzó consenso general y no fue aprobada en el Primer Congreso de la Federación Universitaria Argentina realizado en julio de 1918 (Buchbinder, 2005; Chiroleu, 2009). En efecto, después del '18, las universidades continuaron cobrando aranceles, aunque modestos (Mignone, 1998) por lo que la gratuidad será adoptada, como veremos, por el gobierno peronista.

En cuanto a las exigencias para el acceso a la universidad en este contexto, las instituciones adoptaron cursos preparatorios o exámenes de ingreso, tal como lo permitía la Ley Avellaneda (de 1885)¹², sobre la base de los requerimientos establecidos por cada Facultad. En lo que sigue veremos que, derogada la Ley Avellaneda, en 1947 se sancionó la Ley 13.031, que permitía el arancelamiento, pero contemplaba el otorgamiento por parte del Estado de becas, que iban a permitir a los estudiantes de bajos ingresos obtener gratuitamente la enseñanza (Friedemann, 2019). En consonancia con esta medida inicial, durante el decenio peronista, se llevaron adelante una serie de políticas que permitieron avanzar en la democratización externa (Chiroleu, 2018), estas son: la eliminación de los aranceles y la gratuidad de los estudios universitarios (en 1949/1950), la supresión del examen de ingreso en 1953¹³, la implementación de un sistema de becas para estudiantes de escasos recursos que permitió ampliar la base social del estudiantado y el ingreso de estudiantes de sectores populares.

Como dijimos, hasta mediados del siglo XX, las universidades recibían un número limitado de jóvenes con una relativa homogeneidad que se rompió con la incorporación al nivel de otros sectores sociales. Así, en la Argentina en el marco de la primera y segunda presidencias de Perón, se produjeron algunas transformaciones sustanciales en el funcionamiento de las instituciones universitarias (Chiroleu, 1998).

---

¹² Esta ley fue la primera que reguló el sistema universitario argentino entre 1885 y 1947, y permitía que las diversas facultades establecieran las condiciones de ingreso.

¹³ Ese mismo año se inauguró la Universidad Obrera Nacional que había sido creada con el propósito de formar profesionales de origen obrero, de acuerdo con las necesidades nacionales de la industria. Las clases trabajadoras, excluidas hasta entonces de las universidades tradicionales, podían acceder al sistema de educación superior (Dussel y Pineau, 2004).

En este período se registró un explosivo crecimiento de la matrícula en la universidad pública: mientras en 1945 había tres estudiantes cada mil habitantes, en 1955 llegaban aproximadamente a ocho (Buchbinder, 2005). Los datos oficiales publicados por la Secretaría de Políticas Universitarias¹⁴ y por el Departamento de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación¹⁵, muestran que las matrículas universitarias habían pasado de un total de 80.445 estudiantes en el año 1950 a 160.188 en 1961 y 253.456 en 1970 (Garatte, 2012), y hacia 1975 el país contaba con 577.000 estudiantes, mostrando un crecimiento del 717% en el lapso de 25 años. Por otra parte, la participación femenina en la matrícula universitaria aumentó desde un 32% en 1962 a un 38% en 1972 (Braslavsky, 1980), y en este contexto, el Estado argentino fue quien tendió a satisfacer las crecientes demandas sociales sobre el sistema educativo (Brunner, 2012).

A pesar de ello, diversos analistas sociales señalan que las nuevas incorporaciones, heterogéneas tanto en su formación como en su origen social, no fueron debidamente atendidas en las universidades, las cuales no produjeron cambios acordes a las características del nuevo público (Chiroleu, 1998), no realizaron reformas estructurales ni ajustes en sus presupuestos universitarios para acompañar dicha expansión (Marquis, 2006 en González y Claverie, 2007). En esta misma línea, Pablo Buchbinder (2005) sostiene que este proceso de democratización encontró distintos tipos de limitaciones: tasas de deserción estudiantil extremadamente altas; dificultades para aprobar cursos masivos; problemas de horarios que conspiraban contra la permanencia de los estudiantes; impacto limitado de las becas para estudiantes de familias obreras. De este modo, las estructuras de las universidades argentinas tuvieron notables dificultades para absorber el aumento de la matrícula¹⁶. Por tanto, la masificación creó a partir de estos años, un nuevo escenario para la problemática universitaria que el peronismo no logró asumir.

La intensa demanda social por la ampliación de las oportunidades educativas que veníamos describiendo se promovió a partir de las transformaciones ocurridas en el mundo y en América Latina después de la segunda posguerra. Durante los años cincuenta y sesenta se produjo una expansión inusitada de las instituciones de

---

¹⁴ Datos oficiales citados por Boulet (2005).

¹⁵ Datos oficiales relevados en el Anexo Estadístico del informe derivado del proyecto de investigación "Educación y Sociedad en Argentina" llevado a cabo en el Programa Buenos Aires de FLACSO durante 1982 compilado en la publicación: Tedesco, Juan Carlos, Braslavsky, Cecilia y Carciofi, Ricardo (1983), *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976 – 1982*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

¹⁶ En efecto, hacia mediados de los años cincuenta existían en todo el país siete universidades nacionales: Córdoba, Buenos Aires, La Plata, Litoral, Tucumán, Cuyo y Universidad Obrera Nacional, luego Tecnológica Nacional.

educación superior en el mundo y en América Latina¹⁷, junto con el crecimiento de estudiantes en ese nivel como resultado de la extensión previa del sistema educativo básico y de las crecientes expectativas de ascenso social de los sectores medios (Krotsch, 2001; Torres, 2001; Buchbinder, 2005; Rovelli, 2006; 2012). Al respecto, Pedro Krotsch (2001) sostiene que, en Argentina, a mediados del siglo XX se dio el pasaje de la universidad de elite a la universidad de masas, motivado por la gran demanda de estudios en este nivel.

Llegados hasta aquí, identificamos que la pulsión de los sectores medios por el acceso a la universidad como estrategia de ascenso y legitimación social se combinó, por un lado, con las políticas de ingreso promovidas por el gobierno peronista que, por otro lado, se correspondía con una tendencia mundial. Estos procesos propiciaron el acceso de nuevos sectores sociales a la universidad y posibilitaron la configuración de la “tradición plebeya” de las universidades nacionales.

3. Las vicisitudes de las políticas de ingreso en la Argentina (1955 -1983)

Los cambios legales durante el peronismo asentaron por primera vez el ingreso irrestricto, aunque esta política reconocerá continuidades y rupturas, en un período marcado por las interrupciones institucionales y por las fuertes tensiones en las relaciones entre el Estado Nacional y las universidades públicas de la Argentina durante el siglo XX. En rigor, como señaláramos hasta el fin de la última dictadura militar fueron muy pocos los ciclos lectivos iniciados sin restricciones en el acceso.

La autodenominada “Revolución Libertadora”, dictadura cívico-militar que derrocó al peronismo en 1955, derogó las leyes universitarias establecidas en el período anterior, otorgando una amplia autonomía a las instituciones universitarias. Esta etapa que va desde el golpe de Estado de 1955 hasta la dictadura autodenominada “Revolución Argentina” en 1966, ha sido considerada por la tradición reformista como la “edad de oro” de la universidad y ello se debió precisamente a la amplia autonomía de la que dispuso esta institución -sin contar con precedente alguno- (Toribio, 2010). En este período de “desperonización” de las aulas universitarias y de propuestas modernizadoras, en muchas instituciones se reinstalaron los exámenes de ingreso y decreció el ritmo de crecimiento de la matrícula. La situación normativa no se modificó durante los gobiernos constitucionales de Frondizi e Illia, pero hubo un aumento paulatino de la cantidad de estudiantes entre 1958 y 1966, que fue resultado de la autonomía de cada institución

---

¹⁷ Brunner (1990) presenta indicadores que muestran el rápido avance de la matrícula superior latinoamericana: en 1950 representaba alrededor del 1.9 % del total mundial de la matrícula universitaria mientras que en 1985 el 11.5%.

para regular el ingreso y la cantidad de vacantes a designar. Como vemos, la llamada “universidad reformista” de los años cincuenta no puso en el centro de la escena la cuestión del ingreso irrestricto, sino que se focalizó en la autonomía y el cogobierno (Friedemann, 2019). Sin embargo, las agrupaciones estudiantiles, se movilizaron contra los exámenes de ingreso implementados por algunas instituciones, considerados limitacionistas, contra el aumento de los aranceles de los comedores universitarios y contra las restricciones presupuestarias, sobre todo en los años 64 y 65 (Buchbinder, 2005).

El golpe de estado de 1966 cerró el período reformista abierto en 1955. El gobierno militar intervino las universidades, puso fin a la autonomía de las instituciones, prohibió la actividad política en las universidades, así como disolvió los centros de estudiantes y clausuró todos los mecanismos de participación estudiantil en el cogobierno universitario (Bonavena, 2012). Con la finalidad de limitar la expansión de la matrícula, puso en marcha políticas nacionales como la limitación efectiva del acceso directo a la universidad que continuaron bajo la forma de cursos, exámenes y vacantes limitadas, y estableció condicionamientos a la gratuidad de la enseñanza que se correlacionaron con políticas locales como la elevación de los costos o cierre de los comedores estudiantiles (Buchbinder, 2010). A fines de los años 60, estas políticas encontraron fuertes resistencias en el movimiento estudiantil, que llevaron a impugnar las medidas limitacionistas y a encabezar un movimiento de lucha en su contra. En el caso de la UNLP, las autoridades interventoras tendieron a centralizar funciones y a instaurar una lógica de racionalización administrativa, junto con reglamentaciones sobre el curso de ingreso y el arancelamiento de los exámenes que instalaron una dinámica de acceso restringido a la universidad (Itumendi y Mamblona, 2005).

En el marco de un proceso de politización y de radicalización de la vida universitaria, en 1971 el movimiento estudiantil continuó desarrollando importantes movilizaciones contra la dictadura y a favor del ingreso irrestricto (Bonavena y Millán, 2008). Siguiendo con el análisis de Pablo Bonavena (2012), uno de los factores que colaboró con la masificación del movimiento estudiantil durante la Revolución Argentina, aún en el marco de un sostenido proceso de radicalización, fue la demanda por la abolición a las restricciones del ingreso al sistema universitario impuestas por la dictadura. En la UNLP, la lucha protagonizada por el sector estudiantil alcanzó un gran nivel de intensidad y combatividad, por lo que el estudiantado platense fue radicalizándose en sus planteos y prácticas (Bonavena, 2006), abandonando las adscripciones reformistas para identificarse más con el peronismo de izquierda.

Entre 1966 y 1970, la matrícula sufrió una leve caída, hasta que entró en marcha el “Plan Taquini” que, en 1970-1971, dispuso la creación de nuevas

universidades nacionales, revirtiendo esa tendencia negativa. Adriana Chiroleu (2018) destaca que en el contexto de los gobiernos de facto que se establecieron a mediados de la década del 60, se dieron dos procesos de signo inverso: por una parte, se restablecieron las restricciones al ingreso, mientras de forma simultánea se inició una expansión sostenida del número de establecimientos, insertos en un proyecto de descentralización de la oferta y su radicación en capitales de provincia. De acuerdo con diversos analistas (Chiroleu, 2004; Bonavena, 2012; Buchbinder, 2005), con la creación de nuevas universidades en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en el interior del país el gobierno de facto buscó desconcentrar a las masas estudiantiles y de esta manera, colaborar con la despolitización de las universidades y de los estudiantes.

A pesar de que la dictadura procuró sujetar las universidades al poder político, diversos analistas sociales sostienen que el gobierno de facto fracasó en su intento de reconfigurar y normalizar la universidad. El régimen tampoco logró limitar la politización creciente de la vida académica, y la resistencia de los estudiantes aumentó progresivamente, quienes rechazaron la intervención, las leyes y estatutos nuevos, la presencia policial, las medidas limitacionistas y la reestructuración de las carreras (Buchbinder, 2005; Bonavena, 2013).

Luego del triunfo electoral del peronismo en 1973, en mayo de 1973, el ministro de educación del gobierno peronista del doctor Héctor Cámpora, Jorge Taiana, implantó el ingreso irrestricto, eliminando cualquier limitación de cupos y evaluaciones o exámenes de ingreso. La ley universitaria 20.654, aprobada en marzo de 1974, impactó en términos de ingreso: confirmó la gratuidad de la enseñanza, impulsó la asistencia social a la comunidad universitaria e instauró un sistema de becas de ayuda económica, de estímulos, asignación a las familias, becas para estudiantes extranjeros (Friedemann, 2014). Entre 1972 y 1974 la cantidad de ingresantes en el sistema universitario casi se duplicó: si en 1972 había 333.000 estudiantes universitarios en todo el país, en 1975 se contaban 507.000 (Cano, 1985). En la UNLP se establecieron políticas tendientes a eliminar las trabas en el ingreso, ampliar las líneas de bienestar estudiantil como los comedores y las becas, entre otras medidas que fueron consistentes con la redefinición de las universidades nacionales en todo el país bajo la nueva Ley que planteaba la integración y el compromiso de la universidad con el desarrollo nacional y regional.

En septiembre de 1974, dos meses después de la muerte de Perón, y con el reemplazo del ministro de Educación Jorge Taiana por Oscar Ivannisevich, comenzó nuevamente un período de intervención a las universidades que se profundizará durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983). Durante la gestión de

Ivanissevich se intentó revertir la decisión de apertura en el acceso, incorporando como requisito para el ingreso el denominado “tríptico nacional” –esto es, un examen de Castellano, Historia y Geografía Argentina– que se cursaba en el primer año de las carreras, una medida que desató inmediatamente protestas estudiantiles y de profesores secundarios. Este sistema del tríptico encontró apoyos y resistencias entre rectores y decanos de las universidades nacionales y tuvieron acatamiento dispar en las distintas universidades y Facultades (Chiroleu, 1999).

En marzo de 1976 se instauró el gobierno militar a partir del derrocamiento de la presidenta María Estela Martínez de Perón. Ese golpe de Estado dio inicio al autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (PRN), que delimitó un período de la historia del país signado por el accionar del terrorismo de Estado y por la implementación de una profunda reestructuración del Estado, la economía y la estructura social en la Argentina (Canelo, 2008).

Para analizar el período de esta intervención autoritaria, los aportes de Pablo Buchbinder (2005) permiten reconocer varios factores que contribuyeron a instalar un clima de violencia política en el escenario universitario¹⁸. Entre ellos podemos mencionar la expulsión masiva de docentes, autoridades y el pase a la clandestinidad forzado de militantes, el secuestro y desaparición física de miembros de la comunidad universitaria, la resistencia de organizaciones armadas vinculadas a grupos universitarios y el funcionamiento de organizaciones paramilitares y parapoliciales dentro de las instituciones universitarias. El vaciamiento institucional y el aniquilamiento de los movimientos de protesta social por parte del accionar de organizaciones armadas como la Triple A entre 1974 y 1976, se profundizarían por el terrorismo de Estado y el despliegue de la política represiva y autoritaria del PRN. Por tanto, en el período que se extiende desde 1974 hasta 1983, se impusieron mayores restricciones a la autonomía universitaria.

A partir de ese momento, las políticas de “normalización” y “redimensionamiento” del sistema universitario tuvieron entre sus principales propósitos reducir el número de instituciones, carreras y estudiantes inscriptos, procurando favorecer un desplazamiento de las matrículas y la investigación al ámbito extra – universitario (Tedesco, Braslavsky, Carciofi, 1983; Pérez Lindo, 1985; Rodríguez y Soprano, 2009a, 2009b; Paso, 2012). De esta manera, la universidad se consideró un foco de potenciales conflictos cuya prevención se lograría a través de la intensificación de los mecanismos de control y persecución ideológica y de la

---

¹⁸ Diversos analistas sociales (Neiburg, 1988; Suasnábar 2004; Buchbinder, 2005), coinciden en que el proceso de politización y radicalización de los universitarios se profundizó a partir del año 1973.

reducción en el tamaño de las instituciones, de manera que, en esos años, la política universitaria asumió ese direccionamiento (Chiroleu, 1999; Buchbinder, 2005).

En lo que refiere a la política de admisión a la universidad, el gobierno militar estableció un mecanismo de acceso unificado para las universidades nacionales que no sólo incluyó exámenes de ingreso sino también cupos¹⁹ que, en líneas generales, contribuyó a bajar la cifra total de alumnos (Buchbinder y Marquina, 2008). A partir de la Ley Universitaria sancionada en 1980, se estipularía la aplicación de los aranceles, quedando en evidencia el objetivo de la restricción cuantitativa del sistema universitario.

Como vemos, la política oficial tendió a una marcada reducción cuantitativa y cualitativa, es decir, la matrícula cayó por efecto combinado de la imposición de limitaciones al ingreso y por el clima de persecución y control ideológico. Por tanto, se evidenció el achicamiento de la universidad por intervención del Estado, pero a su vez, la sociedad por efecto “desaliento” también retrajo la demanda, a partir de la estricta vigilancia y control ideológico. Los sujetos se retiraron de esta institución buscando otras opciones educativas alternativas de estudios superiores, como son la educación no universitaria, y en menor medida, en las universidades privadas en tanto que la matrícula en estas últimas no creció en esos años significativamente (Chiroleu, 1999).

En el marco de la política de achicamiento y desmantelamiento de la universidad, el presupuesto universitario, al igual que los fondos destinados a la educación, fue severamente recortado avalando la política restrictiva del gobierno militar. Entendemos que la masividad que caracterizó a la universidad en nuestro país fue disfuncional para ese gobierno y constituyó una fuente potencial de conflicto como así también las instituciones y la función crítica que ejercían.

Para el caso de la UNLP, Rodríguez y Soprano (2009) analizan la distancia que hubo entre los discursos transformadores de los funcionarios y lo que efectivamente se concretó. Los resultados expuestos en esa investigación ponen de manifiesto las dificultades específicas de las autoridades de la UNLP de concretar algunos lineamientos de la política, como la implementación de aranceles o la reorientación de matrículas hacia carreras “no tradicionales”. Los autores sostienen que el sistema de cupo estuvo lejos de impactar de manera homogénea en todas las Facultades y carreras, pero que su aplicación en la UNLP fue algo errática y sus objetivos fueron sólo parcialmente cumplidos. En este período se estableció el cierre de centros de estudiantes como así también se desmontaron los servicios de bienestar estudiantil como el comedor universitario (Itumendi y Mamblona, 2005).

---

¹⁹ Estas dos medidas estaban vigentes en algunas universidades desde 1975, como en el caso de la UNLP (Rodríguez y Soprano, 2009).

En el siguiente apartado analizaremos que recién en 1984, con el regreso de la democracia y el ingreso irrestricto, se equiparará la cantidad de ingresantes con la de 1974 y, a partir de entonces, la matrícula continuará creciendo.

4. Las políticas de acceso en la reapertura a la democracia en 1983

En el período que se inicia con la denominada “apertura democrática” de diciembre de 1983, cuando asume la presidencia de la Nación el Dr. Raúl Alfonsín, el “proceso de la normalización” en las universidades nacionales se extendió desde de diciembre de 1983 hasta abril de 1986. Cabe señalar que el proceso de normalización universitaria dispuesto por el Estado Nacional fue interpretado por analistas y actores universitarios como un hito fundamental en la refundación del proyecto y la autonomía institucional (Garatte, 2008; Romero, 1996; Suasnábar, 2012).

Al igual que en la sociedad, el carácter autoritario de la última intervención dictatorial contribuyó a generar un clima de desconfianza y pérdida de legitimidad hacia el Estado, que en el ámbito universitario se expresó en la demanda por completa autonomía, asociada al financiamiento incremental y a la nula intervención estatal. En línea con esto, Claudio Suasnábar (2012) analiza el andamiaje jurídico conformado por leyes y decretos sancionados en el período de la normalización universitaria y argumenta que se delineó un marco legal de carácter “general” que generó las condiciones para un tipo de autonomía universitaria casi sin restricciones. Por tanto, los actores principales en la construcción de política fueron las propias universidades a través del accionar de sus estamentos: docentes, graduados y estudiantes.

Entre las evidencias del proceso de recuperación institucional universitaria durante los años de apertura a la democracia, encontramos el regreso a las universidades de docentes e investigadores cesanteados y exiliados durante la violencia política de 1974-1975 o con el terrorismo de Estado de 1976-1983. Durante estos años, se destacó el despliegue de la actividad política y sectorial de los docentes, del movimiento estudiantil y los partidos políticos, la recuperación del cogobierno universitario, la instauración del principio de autonomía, la reconstrucción del claustro docente a partir de los concursos, la regularización de la participación de los graduados y estudiantes, la reapertura de carreras, la modernización de la formación académica y la ampliación del acceso de la población estudiantil tras la supresión de las restricciones impuestas mediante cupos por carreras, exámenes de ingreso y aranceles (Buchbinder 2005; Garatte, 2008; Suasnábar, 2012).

En este contexto, el ingreso directo se estableció como política de admisión a

la universidad sin quedar plasmado en ninguna ley específica²⁰. No obstante, la aplicación del ingreso irrestricto generó problemas operativos, especialmente en algunas instituciones que debieron absorber la enorme demanda insatisfecha en los años del gobierno militar. De esta manera, algunas universidades elaboraron reglamentaciones que, aun reconociendo ese principio general, buscaron limitarlo (Chiroleu, 2012) en algunos casos para toda la universidad²¹, en otros para algunas facultades, tal como sucedió al interior de la UNLP y que nos ocuparemos de analizar en el capítulo 2.

Como señalamos, la cantidad de estudiantes se incrementó de manera sustancial, crecimiento que fue impulsado mayoritariamente por las universidades públicas. En efecto, la matrícula de la educación superior en esos años creció a una elevada tasa: entre 1983-1984 a 16.7% y 1984-1985 a 24.9 %. Es posible señalar que el crecimiento del subsistema universitario fue superior al del no universitario. Esto da cuenta que, a partir de la eliminación de las trabas para el ingreso a la universidad, la demanda social volvió a orientarse hacia esta institución. Chiroleu (1999) explica que los datos de la expansión matricular reflejan con claridad el impacto que el retorno a la democracia tuvo en la universidad, convergiendo una variedad de causas: por un lado, la demanda insatisfecha en los años del Proceso, y por otro, el clima creado por el retorno democrático que agudizaba el deseo de participación social, lo cual permite comprender el crecimiento matricular de las ciencias sociales y las humanidades²².

Lo brevemente expuesto aquí permite visualizar que el discurso del gobierno radical asumió como ejes articuladores de la política universitaria, el logro de la autonomía y la democratización externa e interna. La democratización interna sería alcanzada a través del mencionado proceso de normalización que procuraba lograr una amplia participación de los claustros en el gobierno universitario. En cuanto a la democratización externa, impulsada por un ingreso irrestricto, parecía agotarse en el principio de igualdad de oportunidades (Chiroleu, 1999). Cabe señalar que, la eliminación de las trabas al ingreso favoreció además de los tradicionales sectores medios acomodados y altos, también a sectores medios bajos como a sectores populares, estos últimos en un porcentaje muy inferior. Sin embargo, esto no implicó que se haya ampliado sustancialmente la participación a todos los sectores sociales

---

²⁰ Al respecto, ver Chiroleu, 1999. Sobre las características del proceso de normalización y su expresión normativa en decretos y leyes, ver Garatte, 2008.

²¹ La creación del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires es un ejemplo de este contexto.

²² Luciana Garatte (2008), analiza el crecimiento exponencial que sufrió la matrícula en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, durante el período analizado. La autora muestra que el promedio de alumnos creció casi un 400 %: mientras que en el período 1977-1983 ingresaron quinientos dieciocho (518), durante la normalización, 1984 y 1986, ingresaron –dos mil cuarenta (2040) estudiantes.

en el nivel superior, en tanto que el ingreso irrestricto por sí sólo no puede conseguir ese objetivo.

En el período de la normalización se tendió a nombrar autoridades interventoras a figuras del legado científico y reformista y afines al partido radical. En la UNLP se designó como rector normalizador al ingeniero Raúl Pessacq, quien había tenido una militancia estudiantil durante los “años dorados” de la universidad. En este período se reincorporaron a docentes cesanteados, se revisaron los concursos de profesores, se revisaron los planes de estudios, se reabrieron carreras de grado, se suprimieron el examen de ingreso y el arancelamiento (Itumendi y Mamblona, 2005).

Es preciso señalar que el optimismo que acompañó a los universitarios durante los primeros años de la normalización democrática de 1983 fue reemplazado por un creciente desencanto a causa de la degradación de las condiciones políticas e institucionales. Los problemas presupuestarios se acrecentaron en 1988 con el aumento de los niveles inflacionarios, y a principios de 1989, en un contexto socioeconómico desfavorable, la hiperinflación licuó los presupuestos de las universidades. Por su parte, el incremento de la matrícula no fue acompañado por un crecimiento correlativo de los aportes estatales a las universidades (Buchbinder, 2005). Asimismo, el enorme incremento matricular de esos años se dio en el marco de una política universitaria que era encauzada en las instituciones ya existentes, sin permitir la ampliación cuantitativa del sistema, tanto en la red de gestión pública como privada (Chiroleu, 1999). Al respecto, Claudio Suasnábar (2012) sostiene que se produjeron tensiones entre las fuertes expectativas que generó la democracia y los condicionantes heredados de la dictadura militar. Por tanto, las políticas universitarias seguidas por el gobierno democrático oscilaron entre la necesidad de dar respuestas a las demandas acumuladas y las limitaciones para la introducción de cambios en la universidad.

En suma, en 1984, con el retorno a la democracia, se instauró la política de ingreso libre e irrestricta a la universidad, como bandera ampliamente mayoritaria para los diversos sectores universitarios, que consolidó una modalidad histórica del sistema universitario argentino de apertura en el ingreso que, como vimos, se remonta a mediados del siglo XX, aunque con sus marchas y contramarchas. En el siguiente apartado veremos que en los años 90 la política de ingreso tendrá un nuevo matiz, que habilitará sistemas de ingreso restrictivos y que profundizará las heterogeneidades interinstitucionales e intrainstitucionales, coexistiendo diferentes sistemas de ingresos en las universidades nacionales.

5. Los años noventa y los sistemas de ingreso a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior

En el contexto de una profunda crisis económica y social y con la entrega anticipada del poder del gobierno de Alfonsín en julio de 1989 al presidente electo Carlos Menem, se instauró una nueva etapa en la historia reciente de nuestro país. A partir de la asunción del nuevo gobierno justicialista y en sintonía con el auge del pensamiento neoliberal, esta etapa se caracterizó por la implementación de “reformas estructurales” que, a fuerza de privatizar, desregular y abrir la economía al mercado externo, produjeron una restructuración en las relaciones entre el Estado y la sociedad (Suasnábar, 2012).

En el plano educativo y universitario dichas reformas se materializaron en la Ley Federal de Educación en 1994 y la Ley de Educación Superior (LES) en 1995, las cuales marcaron el inicio de un proceso de reformas educativas, que se extendió hasta el nivel superior (Puiggrós, 1995; Mollis, 2001; Tiramonti, 2001; Chiroleu y Iazetta, 2005; Feldfeber y Gluz, 2011).

Cabe destacar que, promediando los años ochenta en los países europeos y en los primeros años de la década de los noventa en América Latina, y especialmente en Argentina, se produjo un cambio radical en las relaciones entre el Estado y las universidades. Estas pasaron de un estadio de convivencia benevolente (Brunner, 1994) caracterizado por un financiamiento incremental de las instituciones sin controles explícitos, a una relación centrada en la regulación ejercida por el primero a través de mecanismos de evaluación y acreditación (Chiroleu e Iazetta, 2012).

Tal como lo demuestra la literatura especializada, la Argentina no quedó al margen de estas políticas, a pesar de su tradición universitaria de autonomía y del grado de movilización de los actores universitarios frente a estas nuevas políticas. Las políticas de los años 90 para el sector fueron definidas desde arriba, con bajo nivel de consenso, alto grado de liderazgo de la conducción central, y fuerte apoyo de los organismos internacionales²³ (Krotsch, 1998; Marquina, 2012).

La nueva política de reforma en educación superior remitió a la construcción de un consenso alrededor de una agenda de reformas impulsadas por el Banco Mundial. Entre los temas de la agenda se encontraba el problema de la calidad, la necesidad de la evaluación externa de las instituciones, el arancelamiento de las universidades y la generación de recursos propios como modelo de superar la crisis del sector; la

---

²³ En lo referido al financiamiento para llevar adelante las reformas, se estableció un creciente poder del gasto burocrático central, ascendiendo de 8 millones a 149 millones entre 1993 y 1997 (Marquina y Habermeld, 1997; Marquina, 2012).

responsabilidad o accountability (Krotsch, 2001; Vaccarezza, 2009).

Entre los analistas sociales hay consenso en señalar que la LES resultó un punto de ruptura con la tradición reformista que, con sus limitaciones, había primado en la normalización universitaria durante los años de la transición democrática. Por tanto, en este nuevo contexto operó una resignificación del principio de autonomía, produciéndose el pasaje a un tipo de autonomía regulada²⁴ (Krotsch, 2001; Mazzola, 2007; Suasnábar, 2012).

En este sentido, los cambios que introdujo la LES conllevaron una reestructuración entre el Estado y la universidad. El fuerte intervencionismo se materializó en un tipo de normativa “reglamentarista” que extendió el control y la regulación estatal (Mollis, 1999; Suasnábar, 2012). Pedro Krotsch (2001) sostiene que el cambio en las relaciones entre el Estado y las universidades supuso el pasaje de un “Estado benevolente” a un “Estado evaluador”, en tanto se pasó de un financiamiento de las instituciones sin controles explícitos a una relación centrada en la regulación ejercida a través de mecanismos de evaluación y acreditación. La consolidación del Estado evaluador (Neave, 2001) y de la evaluación como eje estructurante de las políticas universitarias constituyó el rasgo predominante en este período²⁵.

Desde el inicio del gobierno de Menem en 1989 comenzó a producirse una política que favoreció la expansión, diversificación y segmentación del sistema mediante la creación de nuevas instituciones. Este período se caracterizó fundamentalmente por la apertura y rápida expansión del sector privado²⁶ en la educación universitaria, basada en la idea de introducir una dinámica de mercado (Pérez Rasetti, 2012). Entre 1988 y 1995 se produjo la creación de diez universidades nacionales, de la cuales seis de ellas se ubicaron en partidos del conurbano

---

²⁴ Rinesi y Soprano (2007) discuten los sentidos de la autonomía y la heteronomía en las universidades públicas en la Argentina. Los autores señalan que una posible fuente de heteronomía universitaria es la intervención del Estado en la vida de la universidad, pero al mismo tiempo indican que, ante una eventual fuente de amenazas a esa autonomía, el Estado es la institución encargada de custodiarla y garantizarla. Por tanto, destacan que es necesario estudiar en cada caso de qué tipo de intervención y de qué tipo de gobierno del Estado se trata. A su vez, los autores discuten la noción de autonomía regulada reconociendo el margen de actuación de los actores universitarios. Consideran que, tanto las intervenciones del Estado que buscan garantizar la autonomía universitaria como las que la amenazan, no suelen producirse sin una activa participación de los propios actores de la institución universitaria. Por último, destacan que se levantan también como factores de heteronomización de la vida universitaria las expectativas, necesidades y exigencias de los distintos actores de la sociedad civil y el mercado.

²⁵ Así, se desplegó una serie de dispositivos institucionales y se crearon capacidades estatales hasta entonces ausentes, orientadas a abordar la agenda de reformas del ámbito universitario: en 1993 se creó la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y en 1995, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

²⁶ Se habilitó la autorización de nuevas universidades privadas, que estuvo suspendida desde el dictado del Decreto 451 del 5 de julio de 1973 y que así permaneció durante la dictadura y el gobierno de Alfonsín (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007).

bonaerense, y se crearon veintidós universidades privadas²⁷. Así, se fue conformando un entramado institucional altamente heterogéneo y diverso en el que coexisten universidades tradicionales y nuevas, públicas y privadas, masivas-selectivas, laicas y confesionales, profesionalizantes y de investigación (Mollis, 2001).

Durante este período, en nuestro país, se cuestionó la legitimidad del sistema universitario abierto, signado por el ingreso irrestricto y la gratuidad (consolidado en los 80) en el marco de las ideas neoliberales sobre la eficacia del gasto en educación. En rigor, la LES habilitó a las universidades al cobro de aranceles, potestad que no fue ejercida en los estudios de grado salvo excepciones²⁸, aunque sí en los estudios de posgrado. Cabe destacar que esta situación tuvo un efecto simbólico importante al cuestionar la gratuidad de los estudios superiores (Gordon, 2011). En este contexto privatizador, se puso en cuestión el sentido social, la prioridad y la naturaleza de la inversión en educación superior. El diagnóstico en estos años se concentró en la falta de calidad de las instituciones públicas, en la ausencia de un sistema de evaluación y regulación, la insuficiente eficiencia externa e interna (sobre este último, considerado en relación con la deserción y la duración real de los estudios), el inadecuado perfil de los egresados a las necesidades productivas, la ineficacia de mecanismos de financiamiento público tradicional, entre otros (Balán y Marquis, 1990; Bertoni y Cano, 1990).

A partir de la sanción de la LES, las universidades alcanzaron mayor autonomía para regular el acceso de los estudiantes, mientras desde la esfera gubernamental se alentaba a la búsqueda de diversos mecanismos de ingreso (Rovelli, 2012). En tal sentido, la LES determinó la autonomía de cada institución para establecer su régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes. Esto se complementó con lo dispuesto en el artículo 50 de la LES que estableció que, en las universidades con más de 50.000 estudiantes, cada facultad definiera su propio régimen de admisión²⁹. Así, la LES habilitó la existencia de una amplia heterogeneidad de estrategias y políticas institucionales (interinstitucional), que incluso se encuentran diferenciadas por unidades académicas y/o carreras (intrainstitucional).

Diversos trabajos indican que la modalidad de acceso más extendida en las universidades públicas argentinas desde el retorno a la democracia fue el ingreso

---

²⁷ Con relación al crecimiento del sector privado, se conformaron circuitos universitarios “seculares de elite”, caracterizados por sus altos aranceles. Así, el sector privado experimentó un proceso de diferenciación interno (Rovelli, 2012).

²⁸ Como es el caso de la Universidad Nacional de Córdoba, Villa María y Tres de Febrero que establecieron bonos de contribución mensual.

²⁹ El artículo 50 fue también llamado “artículo Ferreira” por cuanto refiere al apellido de quien había reclamado, Luis Ferreira, en aquel momento decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la UBA. En los capítulos siguientes analizaremos la implicancia este artículo de la LES tuvo para la UNLP.

directo, aunque algunas instituciones o dentro de ellas, algunas unidades académicas, adopta distintas modalidades selectivas (Duarte, 2005; Chiroleu, 2009; Rovelli, 2012). No obstante, para Ramallo y Sigal (2010), las diversas modalidades poseen diferentes niveles de exigencia en las condiciones de ingreso, entre los que se destacan los sistemas de admisión con carácter eliminatorio. Los autores indican una coexistencia de modalidades eliminatorias e irrestrictas, con una tendencia más fuerte hacia las primeras que a las segundas. Así, los autores consideran que los modos de admisión en los últimos años se han diversificado y la gran heterogeneidad de modalidades implementadas en el sistema universitario nacional se sustenta en la autonomía que poseen dichos centros académicos en el momento de definir una política de ingreso. En el caso de la UNLP se produjo una coexistencia dentro sus unidades académicas, de sistemas de admisión muy disímiles, tal como veremos en el siguiente capítulo.

Un estudio realizado por Marquina (2011) muestra que las universidades nacionales creadas durante el período 1988-1995 en la región del conurbano bonaerense, se alejaron de la política de admisión abierta, sin restricciones, sostenidas por las universidades tradicionales. En efecto, la autora sostiene que la diversificación del sistema tuvo su correlato en los mecanismos de ingreso instaurados por distintas universidades. Así, estas nuevas instituciones se diferenciaron de las tradicionales y masivas con políticas de ingreso abierto desde la última apertura a la democracia, estableciendo mecanismos de ingreso restringido, en la mayoría de los casos, a través de regímenes centralizados.

Llegados hasta aquí, la LES descentralizó la responsabilidad de la definición de las políticas a las bases del sistema, de allí la multiplicidad de modalidades de ingreso en el sistema universitario argentino.

En el siguiente apartado veremos que, tras la vigencia de la LES durante los gobiernos kirchneristas, la heterogeneidad de estrategias y políticas institucionales en materia de acceso continuó siendo una característica del sistema de ingreso en nuestro país, aunque se registraron cambios a partir del desarrollo de políticas de inclusión y democratizadoras. Recién a fines del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner se establecerán modificaciones en los artículos de la LES que regulaban la cuestión del ingreso, tal como estudiaremos en el capítulo 4.

6. La ampliación de la oferta y la inclusión en los gobiernos de Kirchner

Luego de la crisis económica, política y social de 2001, la nueva etapa política iniciada por Néstor Kirchner en 2003 y continuada a partir de 2007 por Cristina Fernández de Kirchner, estuvo centrada en la idea de crecimiento con inclusión social que implicó,

no sin tensiones y restricciones, un distanciamiento con relación a las reformas implementadas en la década de 1990.

En el plano educativo, en el año 2006, la Ley Federal de Educación de 1993 fue reemplazada por la Ley Nacional de Educación basada en una concepción de ésta como bien público y como derecho social. La nueva Ley concibió la finalización de la educación media como obligatoria, incorporó como protagonistas relevantes a nuevos actores sociales de grupos minoritarios, a la vez que incluyó una concepción ampliada de educación pública, dentro de la que se articulan la gestión estatal, la gestión privada y la gestión social o cooperativa (Nosiglia, 2007; Rossi, 2009, Suasnábar y Rovelli, 2012; Marquina y Chiroleu, 2015).

La introducción de los cambios en la norma para la educación básica y obligatoria no tuvo su correlato en el nivel superior. Diversos analistas sociales consideran que no se instaló una nueva agenda que diera cuenta de una ruptura significativa respecto de la de los años '90 en torno al modelo del Estado evaluador (Feldfeber y Gluz, 2011; Chiroleu y Marquina, 2012; 2015; Chiroleu e Iazzetta, 2012). En rigor, no se modificó integralmente la normativa que regula al ámbito universitario, pese a la profunda alteración que esta institución vivió a partir de los gobiernos kirchneristas³⁰. En el capítulo 3 analizaremos los intentos y los debates para la reformulación de la LES que se sostuvieron por más de una década, y las diversas razones que no permitieron introducir una nueva norma legal para el sector. Recién a fines del segundo mandato de Cristina Fernández se logrará establecer un cambio a algunos articulados de la LES que regulaban la cuestión del acceso a las carreras de grado, que analizaremos especialmente en el capítulo 4.

Pese a la real dificultad que tuvo el gobierno kirchnerista para promulgar una nueva ley que reemplazara a la LES sancionada durante el gobierno de Menem, se introdujeron una serie de medidas para atender especialmente el problema del acceso, la permanencia y el egreso, marcando algunas rupturas respecto a la lógica universitaria neoliberal de los años 90 (Gómez, 2019). Así, de acuerdo con Chiroleu (2012) durante los gobiernos kirchneristas (2003-2007; 2007-2011 y 2011-2015) en el ámbito universitario se conformó una agenda organizada en torno a un conjunto de ejes articuladores: calidad, pertinencia, inclusión e internacionalización. Sin embargo, es posible distinguir dos fases de la política universitaria en la gestión kirchnerista (Marquina y Chiroleu, 2015; Gómez, 2019).

La primera abarca la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) que, marcada

---

³⁰ En lo que refiere a materia de financiamiento, el aumento sostenido del presupuesto universitario fue una de las principales acciones impulsadas en el sector universitario durante los gobiernos kirchneristas (Suasnábar y Rovelli, 2012).

inicialmente por los efectos de la crisis económica de 2001, la cesación de pagos a los acreedores externos y la necesidad de construir poder político y apoyos internos, el tema universitario parece no haber constituido una prioridad en la agenda de gobierno. En tal sentido, se mantuvieron algunos programas iniciados en los años noventa, como el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) o el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores, creado en el año 1993 y vigente desde entonces. Esta etapa de la política universitaria kirchnerista fue caracterizada como inercial (Suasnábar, 2005), porque el sector no fue una prioridad y las medidas resultaron parciales y poco integradas (Chiroleu, 2006).

La segunda fase que comprende los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), registra avances en las políticas destinadas a la inclusión socioeducativa y un desplazamiento respecto a la matriz neoliberal que pasó de la preocupación por la equidad a la inclusión y la igualdad (Gómez, 2019). De acuerdo con Mónica Marquina y Adriana Chiroleu (2015), a partir de esta etapa comenzó a establecerse un conjunto de acciones gubernamentales que convergieron en una transformación del sistema universitario, encauzándose a partir de tres modalidades principales: el financiamiento de diversos programas que orientaron la actividad universitaria hacia una agenda gubernamental específica, la creación de nuevas universidades nacionales y el desarrollo de programas de financiamiento estudiantil.

Según las autoras, la modalidad de financiamiento de proyectos a través de “ventanillas múltiples” orientó a las universidades hacia una agenda que privilegió su acercamiento con su territorio³¹, el mejoramiento de la calidad³² y la articulación con el nivel secundario³³. Estas iniciativas constituyeron incentivos que movilizaron a las instituciones -aunque no de manera expresamente orientada- al fortalecimiento de un proyecto institucional en línea con los objetivos nacionales de política universitaria

Como aspecto novedoso, Marquina (2012) señala que, desde 2007, se destacó

---

³¹ Entre ellos se encuentran: el programa Cooperativismo y Economía Social (2014-2015), Vinculación tecnológica (2008-2015); Extensión Universitaria (2008-2015), Voluntariado Universitario (vigente desde 2008).

³² Son programas con fondos no competitivos orientados a diferentes carreras que de manera sucesiva fueron desarrollando procesos de acreditación: PROMEI I y II para mejorar la calidad de la enseñanza en las Ingenierías, PROMAGRO en las Ciencias Agrarias, PROMFyB en Farmacia y Bioquímica, PROMVET en Veterinaria, PROMARQ en Arquitectura, PROMED en Ciencias Médicas, PROMOD en Odontología y PROMFORZ en las carreras de Ingeniería Forestal, Ingeniería en Recursos Naturales e Ingeniería Zootecnista. De manera complementaria, se inauguró una línea de financiamiento a Proyectos de Apoyo, entre ellos el PACENI para las Ciencias Exactas, Naturales, Económicas e informática (2009-2011); el PROSOC, para carreras del área de las ciencias sociales (2008-2010) y el PROHUM, para las humanidades (2010-2012) (Marquina y Chiroleu, 2015).

³³ El programa de Articulación Escuela Media (2004, 2008, 2010), Apoyo al último año en Ciencias Exactas y Naturales (2009), Universidad y Escuela Secundaria (2010 - 2015), La universidad en los barrios, los barrios en la universidad.

una política destinada al desarrollo de infraestructura a través de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con fondos que iban directamente a las instituciones. La autora muestra que los mismos han rondado los 41 millones de pesos en 2007, incrementándose notablemente a 90 millones en 2009 y previéndose 154 millones para 2010.

Con respecto a la creación de nuevas universidades, desde 2007 y durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, estas han sido fundamentalmente públicas (Rovelli, 2012; Pérez Rasetti, 2012; Chiroleu e Iazzetta, 2012). En este período, se crearon diecinueve universidades públicas. En varias de estas recientes universidades -ubicadas en el área Metropolitana de Buenos Aires-, prevaleció un ideario fundacional asociado predominantemente a la inclusión social, la igualdad y la equidad; y al desarrollo local, regional y nacional. Estas universidades destacaron la misión de garantizar la equidad en el acceso, la permanencia y la titulación de los estudiantes, como así también, el uso social de los conocimientos allí producidos. Con respecto a la organización académica, fue mayoritaria la modalidad de tipo horizontal a través de departamentos, institutos y/o escuelas. En lo que refiere a la oferta, la mayor parte de estas instituciones optó por lanzar únicamente la de grado con el propósito de consolidar el nivel y atraer a los estudiantes de la zona, y proliferó la oferta de profesados y de tecnicaturas diversas. Pérez Rasetti (2012) muestra, a través de datos estadísticos, que la creación de estas nuevas universidades ha permitido la emergencia de un nuevo tipo de estudiante que no concurría mayoritariamente a las universidades tradicionales de la región metropolitana. Por ello, la expansión del sistema universitario en este período se afirma sobre una dinámica de época caracterizada por la incorporación de nuevos estudiantes al sistema de educación superior.

Respecto de los programas de financiamiento estudiantil, en estos años también se produjeron cambios sustantivos en esta materia para la inclusión de grupos socioeconómicos desfavorecidos y vulnerables. Estos cambios se tradujeron en la desaparición de los Créditos Universitarios³⁴, la ampliación del número y del menú de becas y la búsqueda de orientación de la matrícula hacia carreras consideradas prioritarias para el país a través de Programas de apoyo económico diferenciales³⁵.

---

³⁴ Se trata del Programa Nacional de Crédito Educativo para la Educación Superior (PNCEES) que se origina a mediados de la década del noventa. En un clima de época en el que primaba la “equidad” y la calidad, y se promovía el arancelamiento universitario y la selectividad en el acceso, se estableció un financiamiento de la demanda. Su última convocatoria se hizo en 1999 y se extinguió finalmente un año después.

³⁵ Hasta 2007 el PNBu constituía el único programa de becas e incluía las carreras de grado de distintas ramas de estudio y las tecnicaturas en informática dictadas en Institutos Universitarios y Universidades Nacionales. A fines de 2008, con la creación del Programa

Llegados hasta aquí, identificamos que las políticas de ampliación de las oportunidades en el ámbito universitario ocuparon un lugar central en la agenda kirchnerista. Estas políticas aumentaron la oferta educativa y permitieron mejorar el acceso de los sectores más postergados³⁶, aunque tuvieron un efecto limitado en la reducción de las desigualdades sociales en cuanto a las posibilidades de permanencia y egreso (Chiroleu, 2018). Más aún, las políticas democratizadoras estuvieron acompañadas de ciertas paradojas producto de la segmentación y diversificación del sistema en términos de calidad y de prestigio (Chiroleu, 2018; Kessler, 2014; Mollis, 2016). Por lo cual, la política de expansión de las oportunidades en educación superior operó especialmente en términos de acceso; la segmentación institucional, sin embargo, y las disímiles oportunidades de los grupos sociales más modestos para permanecer y egresar del nivel condicionaron fuertemente una democratización real del mismo.

Como dijimos, el gobierno kirchnerista no derogó la LES sancionada durante la administración menemista, pero apostó por establecer cambios desde la política y no así desde las leyes, aspecto que abordaremos en el capítulo 3. Recién al final del segundo mandato de Cristina Fernández se modificaron algunos artículos sensibles de la LES, a través de la Reforma Puiggrós. Esta nueva ley consagró la gratuidad de los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal (cuestión no contemplada en la LES); prohibió expresamente establecer algún tipo de gravamen, tasa, impuesto o arancel; estableció el ingreso irrestricto a la educación superior y sugirió que el mismo debe ser complementado mediante procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional por cada institución, pero que en ningún caso impliquen una impronta selectiva excluyente. La educación superior, además, pasó a definirse como un bien público y un derecho personal y social. Es preciso señalar que esta Reforma se estableció cuarenta y tres días antes de efectuarse un cambio de gobierno en nuestro país, que derivó en la asunción del candidato presidencial de la Alianza Cambiemos, Mauricio Macri, el 10 de diciembre de 2015, tal como nos detendremos a analizar en el capítulo 4.

Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas de Grado TICs (PNBTICs), el PNBu pasó a cubrir las carreras de grado no incluidas en esos dos programas. Por su parte, a partir de 2014, se implementó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR) dedicado a jóvenes entre 18 y 24 años. Buscó generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de promover la finalización de la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad en la educación superior y realizar experiencias de formación y/o práctica en ambientes de trabajo.

³⁶ Chiroleu (2018) hace referencia a las modalidades de crecimiento de la oferta institucional pública y a la consolidación de diversas formas de ayuda económica a estudiantes carenciados.

7. Conclusiones parciales

En este capítulo nos propusimos reconstruir históricamente la política de ingreso irrestricta que le otorgó al sistema universitario argentino un rasgo simbólico distintivo. Este recorrido nos permitió comprender cómo se inscribe en esta trama histórica la Reforma Puiggrós que, en 2015, estableció por ley el ingreso irrestricto y la gratuidad de las carreras de grado.

El reclamo de los reformistas por generar mayores oportunidades para que los nuevos grupos medios accediesen a las universidades puede reconocerse como marcas antecedentes a la política de ingreso irrestricta que se estableció en 1953 cuando el gobierno peronista suprimió los exámenes de ingreso y estableció por ley el ingreso directo a las carreras de grado.

Reconocimos que el establecimiento de esta política no experimentó un derrotero lineal en la medida en que se sucedieron períodos de expansión y de contracción de oportunidades, en el marco de las vaivenes político-institucionales del país y de una “universidad interrumpida” (Krotsch, 2002), es decir, atravesada por diversas intervenciones bajo regímenes políticos disímiles.

En rigor, las vacantes limitadas y los exámenes de ingreso retornarían con la dictadura que derrocó a Perón en 1955, con los gobiernos democráticos posteriores y con el gobierno autoritario de 1966, que puso fin a los “años dorados” de la universidad. Sin embargo, el reclamo por la incorporación de otros sectores sociales a la universidad que constituyó el reclamo del movimiento reformista permaneció en el tiempo, y se convirtió en consigna y en símbolo. En efecto, en los años sesenta, el ingreso irrestricto se consolidó como bandera del sector estudiantil, por lo que, en un contexto de creciente politización y radicalización, las políticas llamadas limitacionistas encontraron fuertes resistencias en el movimiento estudiantil, que encabezó una lucha en su contra. Pero recién en 1973 la política de apertura en el acceso permitió un crecimiento en la matrícula universitaria durante casi dos años, luego este crecimiento se vio interrumpido por la intervención de las universidades en 1974 y profundizado durante la última dictadura cívico-militar. Con la restauración del estado de derecho en diciembre de 1983, el ingreso libre e irrestricto, sin mecanismos de control en el acceso a la universidad, formó parte de la política oficial del gobierno y fue convalidada por la mayor parte de las diversas fuerzas políticas, constituyéndose en una “política símbolo” de la universidad argentina.

La apertura a la universidad tuvo un elevado poder simbólico sobre el propio potencial en la democracia y respondió a una “explosión de demandas sociales” por la recuperación de los derechos anulados en forma compulsiva. Las limitaciones habían

sido fijadas por gobiernos autoritarios en las décadas anteriores e impuestas en contextos de desmovilización social y estudiantil. Por ello, el establecimiento de un nuevo gobierno institucional y la confianza en la democracia no fueron compatibles con las políticas restrictivas.

La idea de igualdad de oportunidades en la gestión del gobierno de la Unión Cívica Radical coincidió con la ampliación del acceso a la universidad. Durante los años 90, en cambio, sus alcances difirieron. En este período fue posible identificar cierta tensión entre las políticas públicas de corte neoliberal, las cuales tenían su correlato en la libertad que les fue otorgada a las universidades para cobrar aranceles, pagar salarios diferenciados y diseñar mecanismos de admisión, junto a la tensión por parte del Estado a controlar y evaluar a las instituciones universitarias (Mollis, 2001).

A partir de la sanción de la LES, la política de ingreso irrestricta tuvo un nuevo matiz que habilitó sistemas de ingreso restrictivos, coexistiendo diferentes sistemas de ingresos en las universidades nacionales y en las propias instituciones por la autonomía que la Ley le confirió, en algunos casos, a las propias facultades. Por ello, la cuestión del acceso quedó fuera de las tensiones producidas en la relación universidad-Estado, localizándose dentro de las propias instituciones debido a la falta de consenso entre los distintos actores del sistema (estudiantes, cuerpo académico, responsables del diseño de políticas universitarias).

Recién en 2015, la Reforma Puiggrós traccionó sobre la base de los valores o principios de la tradición plebeya del sistema universitario argentino, estableciendo la gratuidad y el ingreso sin restricciones. Sin embargo, esta Reforma volvió a instalar nuevas y viejas tensiones producidas entre las universidades y el Estado y, al mismo tiempo, entre los propios actores universitarios, tal como veremos a lo largo de este trabajo.

Capítulo 2

Las políticas de acceso en la Universidad Nacional de La Plata y su expresión en la Facultad de Ciencias Médicas (1983- 2015)

1. Presentación

En este capítulo contextualizamos a nivel local el procesamiento de la política de ingreso en la UNLP, desde 1983 hasta 2015, tomando en consideración dos planos de lo institucional que se entrecruzarán a lo largo del capítulo: el nivel central de la UNLP y la FCM. Nos interesa reconocer la definición y los rasgos de esta política institucional previos a los cambios que introdujo la Reforma Puiggrós. Por ello, abordamos el período que se inicia con el retorno a la democracia en 1983 y que se extiende hasta la vigencia de aquellos artículos de la LES que establecían los lineamientos nacionales para el acceso a la universidad (1983-2015).

Partimos de considerar que las características particulares del campo de la política universitaria y de las instituciones universitarias ofician como la trastienda del entramado de los actores universitarios, quienes en un contexto local desarrollan un procesamiento de las políticas al resistirlas, adoptarlas y/o resignificarlas. El análisis realizado en el capítulo anterior nos permitió reconocer el contexto de la política universitaria, especialmente, de las políticas nacionales de ingreso, como parte del trasfondo de las instituciones donde se despliega esa trama de actores quienes, a su vez, producen una versión particular de la política. Por esto, entendemos que los cambios y las reformas atraviesan a cada institución universitaria de manera singular dada la influencia de diversos factores, como el perfil institucional de las universidades y sus posiciones en el campo de la educación superior, la diversidad de fuentes de poder y de espacios de negociación de los grupos universitarios, los proyectos y la capacidad de movilizar recursos para llevarlos a cabo, las diversas percepciones sobre la agenda de reformas, etc. (Acosta Da Silva, 2000). En tal sentido, el “paisaje” institucional forma parte de esa matriz que permite el despliegue de cierto repertorio de posibilidades y restricciones para las prácticas de los diversos actores que localmente procesan las políticas.

La indagación sobre la dimensión de lo institucional permite comprender los elementos que tensionan y desafían una política en el momento de su implementación. Por ello, en primer lugar, analizaremos la tensión entre la tradición plebeya y la función

de reproducción de la elite local en la FCM, y la actualización de esta discusión a partir de las disputas sobre el ingreso.

En segundo lugar, en el marco de las relaciones entre Estado y Universidad, analizaremos los rasgos que caracterizaron las políticas institucionales de ingreso en la UNLP y en la FCM durante el período que se inició con el retorno a la democracia en 1983 hasta 2015, momento en que entra en vigencia la Reforma Puiggrós (1983-2015). Este recorrido nos permitirá identificar no sólo los rasgos que en este período asumió la política de ingreso en la UNLP, en general, y en la FCM, en particular, sino, además, comprender las tensiones y los conflictos que se establecieron entre ambos niveles institucionales a partir de la política de ingreso restrictiva implementada por la FCM y hacia el interior de la unidad académica.

El período que se inicia con el retorno a la democracia en 1983 resulta clave para nuestro estudio porque allí se conformaron dos grupos antagónicos que disputarán por el gobierno de la FCM, pero fundamentalmente por la direccionalidad que asumirán las pautas para el ingreso. Un sector más vinculado con el partido radical y el legado reformista sostuvo una política de ingreso irrestricta, mientras que el otro sector, nucleado alrededor de la idea de “excelencia académica”, expresó una posición a favor de la selectividad – idea que remite a los orígenes mismos de la carrera-, y estableció desde 1992 una política de ingreso restrictiva que produjo numerosos conflictos con la propia Universidad. Este grupo se constituyó en un grupo político hegemónico dentro del claustro de profesores y de graduados, lo que le permitió gobernar la FCM por más de veinticinco años, mientras que el otro grupo mantuvo una posición marginal en el gobierno de la Facultad. Estos grupos persistirán durante el período que comprende esta investigación y la disputa entre ambos sectores se revivirá en las elecciones de 2017 en un contexto en el que el cambio de la norma nacional favorecerá al grupo con menor poder.

2. Entre la función de reproducción de la elite local y la tradición plebeya: el ingreso a la FCM de la UNLP

Con el primitivo proyecto de la truncada experiencia de la Universidad Provincial (1897)³⁷ nació la idea de crear una Escuela de Medicina en la ciudad de La Plata,

---

³⁷ El Proyecto de la Universidad de La Plata fue creado por Rafael Hernández en 1889, pero recién en 1897 se vería concretado. Sin embargo, una conjunción de factores generó su fracaso, entre los cuales es posible destacar la escasez de presupuesto, la baja matrícula de estudiantes, la falta de definición de un modelo distintivo de universidad, la falta de reconocimiento de sus títulos, entre otros aspectos (Barba, 2005).

aunque esta iniciativa logrará institucionalizarse recién en 1919 con la configuración de otro modelo institucional.

Sobre la base de la institución provincial, con la nacionalización en 1905, se estableció un modelo de universidad científicista, espejo del modelo humboldtiano, pero que fue incorporando elementos propios de un modelo volcado a lo profesional que hicieron que la institución asumiese una fuerte impronta profesionalista, poniéndose en diálogo con la demanda social de la elite local para acceder a títulos profesionales (Finocchio, 2001; Buchbinder, 2005).

Finalizada la presidencia³⁸ de Joaquín V. González (1906-1918) y durante el mandato de Rodolfo Rivarola, en 1919, se creó la Escuela Preparatoria de Medicina. Esta Escuela, que funcionó con arreglo al Plan de estudios de la UBA, donde se concluía la formación y se expedía el título, tensionó el proyecto científicista dado que imprimió una lógica exclusivamente profesionalista, así como sucedió en otras facultades existentes de la UNLP (Trotta, 2015).

El proyecto de creación de la carrera estipuló la cantidad de estudiantes por año que podían cursar la misma en función de la “disponibilidad de cadáveres”, lo cual quedó consignado en la ordenanza de creación que limitaba la cifra máxima a 300 estudiantes. Sin embargo, al poco tiempo de haber iniciado su actividad, el cupo se fijó en 100 estudiantes por año, dado que la Escuela no tenía capacidad suficiente (cadáveres) para formar a ese número de alumnos. Además, se sumaron otros requisitos de admisión: ser egresado de los colegios nacionales y pagar aranceles (Ortiz, 1995). Como veremos a lo largo de este capítulo, el establecimiento de un cupo de ingresantes en función de la cantidad de cadáveres disponibles será un argumento presente a lo largo de la historia de la institución y recurrente para los partidarios de establecer limitaciones en el ingreso en esta carrera.

En 1934 la Escuela Preparatoria de Medicina se convirtió en Facultad, dependiente de la UNLP. Los primeros temas a los que debió abocarse el Consejo Académico estuvieron centrados en la preparación de un plan de estudios, la conformación de cátedras de los últimos años de la formación, el llamado a concursos docentes, entre otros (Ortiz, 1995). Las normas de admisibilidad de la FCM (examen y cupo) que se establecieron desde el origen mismo de la carrera comenzaron a ser cuestionadas por algunos estudiantes y profesores, lo cual abrió amplios debates en el Consejo Académico de la FCM³⁹, pero recién a mediados del peronismo tendrá lugar por primera vez, en esta casa de estudios, el ingreso irrestricto.

---

³⁸ Este término local es equivalente a rector.

³⁹ Cabe desatacar que, entre los años 1940 y 1950, los sistemas de ingreso en las distintas Facultades de Medicina del país eran disímiles: mientras la UBA tenía examen de ingreso y La

El período que se inició desde 1945 hasta 1955⁴⁰ es considerado por actores locales defensores del limitacionismo como el período “más difícil de la Facultad y de la Universidad toda” porque “se produjeron cambios culturales que persistieron hasta la actualidad” (Ortiz, 1995: 67). Uno de los principales cambios estuvo vinculado con la Ley 14.297 que estableció el ingreso irrestricto, sancionada durante el segundo gobierno peronista, y con otras medidas como el decreto de Perón que estableció la gratuidad de la enseñanza universitaria, en 1949, y que fue ratificada por la Ley de 1953. En efecto, en 1953, la FCM estableció por primera vez el ingreso irrestricto y la matrícula creció exponencialmente ascendiendo a 630 ingresantes, más del doble que los del año anterior que habían sido 288.

Desde sus orígenes la FCM se caracterizó como una facultad de elite, por lo que el proceso de ampliación del acceso que supuso las medidas tomadas por el peronismo entre fines de la década del 40 y principios del 50 generaron desde allí un aumento de las disputas entre diferentes grupos locales, bajo la discusión por la modalidad del ingreso a la Facultad, que tensionó el carácter plebeyo que fue caracterizando al sistema universitario argentino.

Desde 1955 hasta 1983, en la FCM los ciclos lectivos fueron iniciados bajo un péndulo que osciló entre el ingreso directo y el ingreso restrictivo, tanto en gobiernos democráticos como autoritarios. Estas definiciones en ocasiones estuvieron condicionadas por las políticas nacionales sobre el ingreso a la universidad, pero estuvieron fundamentalmente mediadas por la disputa alrededor de la cuestión entre los actores universitarios locales que, según la correlación de fuerzas de cada momento, lograron imponer las condiciones para el acceso. Esto provocó un acrecentamiento de la disputa entre estos grupos antitéticos, un creciente nivel de conflictividad que supuso tomas de la Facultad por parte de los estudiantes, renuncias de profesores, conflictos por introducir cambios en el Plan de estudios, enfrentamientos entre estudiantes y autoridades e intervenciones del Consejo Superior de la Universidad.

Luego del período de la última dictadura cívico-militar (1976- 1983), en el que la FCM había aplicado un sistema de selección por examen de ingreso y con cupo, la discusión sobre el ingreso volvió a instalarse y actualizarse durante el período de la normalización universitaria que se inició en 1983, en un contexto de expansión de la matrícula que expresaba, en parte, la demanda insatisfecha de los años previos, tal como veremos más adelante.

Plata tenía examen y cupo, las Facultades de Medicina de Rosario y Córdoba no tenían examen de ingreso.

⁴⁰ En este período la matrícula irá creciendo escalonadamente: en 1945 ingresaron 128 estudiantes, en 1950, 182; en 1951, 263; en 1952, 288 y en 1953, 630 (Ortiz, 1995).

3. La configuración de la política de ingreso en la UNLP en los inicios de los años 90

En el contexto del retorno a la democracia en 1983, como vimos en el capítulo 1, el ingreso directo se estableció como política de admisión a la universidad en la Argentina, aunque sin quedar plasmado en ninguna ley específica. El año 1984 constituyó un momento de inflexión en las normas institucionales de la UNLP, ya que se dejaron sin efecto las medidas que restringían el ingreso, cristalizadas en las prácticas de fijación de cupos por carrera y de exámenes de ingreso. Estos cambios promovieron el aumento de estudiantes a las carreras de grado en la UNLP. En efecto, el número de ingresantes pasó de 4.379 en 1983 a un poco más de 10.000 en 1984 y más de 13.000 en 1986 (Buchbinder y Marquina, 2008), por lo que la matrícula ascendió un 296%.

Estos lineamientos fueron establecidos desde el nivel central de la UNLP, aunque las diversas facultades fueron formulando cursos de ingreso a las carreras de grado, de acuerdo con el Estatuto de 1986 que establecía que las facultades definiesen las condiciones de admisibilidad y promoción de los alumnos (art. 76, inciso 19). Estas iniciativas tuvieron mayor expansión en las distintas unidades académicas a partir del año 1990. En rigor, un informe elaborado por la Secretaría de Asuntos Académicos (SAA) de la Universidad en 1996 analizó las acciones de ingreso formuladas por algunas facultades desde comienzos de 1990. Entre los aspectos más destacados de este informe, encontramos que la totalidad de los cursos de ingreso tomaban una evaluación final; sin embargo, esta evaluación “no adquirió, en la mayoría de las Unidades Académicas, un carácter de selección o eliminación” (UNLP, 1996: 3). Por tanto, las condiciones de acreditación de los cursos se basaron fundamentalmente en la asistencia, en la presentación de trabajos y, en otros casos, en evaluaciones parciales. Asimismo, la mitad de las facultades que realizaban los cursos de ingreso realizaban pruebas diagnósticas, dado que la mayoría optó por incluir contenidos específicos de las carreras y, en menor medida, introductorios o de “repaso” de la escuela media. Además, algunas unidades académicas previeron actividades posteriores para aquellos estudiantes que no alcanzasen los objetivos mínimos.

La formulación de una política de ingreso específica desde el nivel central de la UNLP puede ubicarse en 1994 con la creación del Programa de Equiparación de Oportunidades Educativas (PEOE), en el que se elaboraron lineamientos a partir de las demandas puntuales de determinadas unidades académicas. Estas demandas estaban vinculadas con los procesos de masificación que se dieron a partir de la

transición democrática de 1983 y con las discusiones acerca de la formación que traían los ingresantes del nivel educativo anterior. En tal sentido, los actores institucionales identificaron que el ingreso libre no era una medida suficiente para democratizar el acceso. Rápidamente las prácticas mostraron que los niveles de desgranamiento eran tan significativos como los índices de ingresantes. Así, la masificación y el abandono eran localizados como un problema de la política institucional, por tanto, era necesario instrumentar otro tipo de acompañamiento de los alumnos durante el primer año.

Los objetivos del PEOE, impulsado por el nivel central, proponían desarrollar instancias articuladoras entre niveles del sistema educativo, así como también retener matrícula en el tramo inicial de las carreras. En efecto, aquel informe institucional⁴¹ señaló que el Programa se propuso “contribuir al conocimiento y al mejoramiento de la calidad educativa de los ingresantes a la UNLP, focalizando el momento de transición entre el nivel secundario y superior”. De esta manera, las actividades de ingreso tenían como propósito “subsana las inconsistencias de los niveles educativos anteriores y *no seleccionar matrícula*” (UNLP, 1996: 7, el énfasis me pertenece). Luego veremos que la definición de estos lineamientos de la política establecida por el nivel central no resultó consistente con el enfoque sostenido por la modalidad del ingreso implementada por la FCM desde 1992.

Desde la perspectiva asumida por los actores del nivel central de la UNLP se reconoció que en el sistema educativo argentino existen “circuitos diferenciales” que conjugan niveles de calidad educativa con posiciones socioeconómicas y culturales lo cual deriva en “devaluaciones de certificaciones” y “desigualdades en las posibilidades de continuar los estudios”, y que se traducen en “altos índices de fracaso en los primeros años” (op. cit., 1996: 20). Ante la situación descripta sostuvieron que, la SAA de la UNLP decidió “promover acciones de corte institucional que tiendan a una equiparación cierta en las instancias iniciales de cada carrera” (op. cit., 1996: 21), a partir de la elaboración de programas específicos por parte de las facultades. Aquellas unidades académicas preocupadas por estas problemáticas e interesadas en participar del Programa y recibir financiamiento debían elaborar un proyecto que diera cuenta de las estrategias pedagógicas implementadas y justificara la necesidad del

---

⁴¹ Un aspecto considerado relevante sobre las características de las estrategias de ingreso mencionado en el Informe de 1996 refirió a la presencia de las Unidades Pedagógicas y/o Comisiones de Ingreso establecidas por algunas facultades. Para los actores del nivel central, estos espacios indicaban la “significación institucional” que habían adquirido el Ingreso, como así también la intención de dar respuesta a los “desfasajes o rupturas” que se detectaban en la “articulación” entre el nivel medio y el universitario (UNLP, 1996: 9). De esta manera, desde los años ‘80 pueden rastrearse antecedentes en la creación de asesorías pedagógicas en algunas Facultades de la UNLP, con funciones de orientación estudiantil que, desde entonces, generaron acciones diversas para atender la problemática del ingreso y la permanencia.

financiamiento para llevarlas a cabo (UNLP, 1996: 5). Por primera vez, en 1995, el Consejo Superior de la UNLP aprobó la suma de 500.000 pesos para el financiamiento de las actividades de ingreso en las facultades (Resolución 2/95).

Un estudio antecedente (Bracchi *et al*, 2002) agrupó las estrategias de ingreso implementadas durante los años 90 por las diversas facultades de la UNLP según: aquellas que mantuvieron el “ingreso directo”, posibilitando que los mecanismos de selección actúen en el inicio de las carreras; aquellas que tendieron a legitimar la selección en instancias previas a la iniciación de las carreras, mediante evaluación de contenidos y admisión según resultados; y, por último, un conjunto que intentó captar la existencia de grupos con desiguales posibilidades, a fin de intervenir mediante estrategias de discriminación positiva. Asimismo, explicó que, desde la segunda parte de la década del noventa, la totalidad de las unidades académicas habían formulado estrategias de ingreso en las cuales hacían prevalecer un perfil introductorio, nivelatorio, socializador o selectivo. Esta perspectiva es consistente con un documento realizado por la SAA de la UNLP, en el que se identificó que las diversas estrategias de ingreso tenían “diferencias significativas” en los objetivos que cada facultad fijó, como así también en las modalidades: las que abarcaron desde “cursos de información y adaptación”, hasta cursos con “evaluación sobre contenidos” y “admisión según resultados” (UNLP, 1995: 3).

Esta caracterización de las modalidades de los ingresos en la UNLP demostró que los lineamientos del PEOE no fueron necesariamente adoptados por la totalidad de sus unidades académicas, entre las que se destacó el curso de admisión implementado por la FCM que, como veremos, sus pautas en el ingreso estuvieron mediadas por la correlación de fuerzas entre dos grupos antagónicos que disputaron por el gobierno de la Facultad y por la definición de las pautas en el acceso.

Este rasgo que fue asumiendo la política de ingreso en la UNLP a mediados de los años 90 fue produciendo una tensión vinculada a la autonomía de las facultades para el establecimiento de sus propias políticas de acceso que, como veremos más adelante, se agudizará a partir de la sanción de la LES. La autonomía que gozaron las facultades para el establecimiento de sus propias condiciones de admisibilidad era una de las dificultades que tenían desde la gestión a nivel central para establecer “acuerdos compartidos”.

A través de este breve recorrido, pudimos identificar que, a partir de 1994, la UNLP, a través del PEOE, buscó enmarcar y nuclear las propuestas de cada una de las facultades en una política institucional más amplia, a fin de regular y establecer criterios comunes en las estrategias de ingreso desarrolladas por las diversas unidades académicas. La heterogeneidad de modalidades de estrategias de ingreso

se produjo dado que, en la estructura normativo-institucional de la UNLP, las facultades cuentan con un principio de autonomía insoslayable, lo que demandó desde el nivel central construir consensos acerca de la política de ingreso en esa Universidad que, como veremos en el próximo apartado, será muy difícil de lograr especialmente en la FCM. Al mismo tiempo, las características disciplinares y académicas, reclamaron actividades iniciales de diferente índole que no fueron necesariamente coincidentes con los lineamientos establecidos por la UNLP. De esta manera, uno de los rasgos del PEOE fue la aceptación de que cada facultad elaborase su propia propuesta en el ingreso.

4. El ingreso a la FCM desde el retorno a la democracia: la conformación y la disputa entre dos grupos antagónicos

Como mencionamos en el anterior apartado, la política de ingreso de la UNLP a partir de 1984 se caracterizó por la supresión de los ingresos eliminatorios y con cupo que habían sido establecidos en la universidad pública durante la última dictadura militar, produciéndose un aumento exponencial de la matrícula en toda la Universidad. Estos lineamientos fueron establecidos desde el nivel central de la UNLP, aunque las diversas facultades fueron formulando cursos de ingreso a las carreras de grado.

En la FCM fue designado como decano normalizador el Dr. Oscar Giacomantone que, entre los numerosos temas que debió tratar durante su gestión, se abocó al análisis del sistema de ingreso, la revisión del plan de estudios, la realización de concursos, las reincorporaciones de docentes y no docentes, entre otros.

Respecto del sistema de ingreso, en la Sesión Extraordinaria Constitutiva realizada el 23 de marzo de 1984 en el Consejo Académico Normalizador Consultivo, el decano mencionó que el Ministerio de Educación había estipulado que las instituciones debían establecer cursos de capacitación a los efectos de superar insuficiencias educativas del nivel educativo anterior. Por su parte, en esa sesión indicó que la Universidad había delegado a cada una de las facultades la formulación de esos cursos (Ortíz, 1995). Bajo estas pautas, se eliminó el examen de ingreso con cupo que había sido implementado en el período anterior, instaurando un curso de ingreso de carácter nivelatorio y obligatorio, cuyas materias fueron Biología, Química y Formación Cívica. Con la aprobación de dos o más parciales, los estudiantes ingresaban directamente a la carrera. El sector estudiantil propuso modificaciones a las evaluaciones para que se ampliaran las instancias de recuperación, pedido que generó discusiones en el Consejo Académico en el que se llegaron a expresar nuevamente dos posturas antagónicas: un grupo de profesores sostenía una posición

contra el “facilismo” y a favor del examen de ingreso, y el otro grupo defendía el ingreso directo. Sin embargo, el clima de época obligó a la FCM a instalar un ingreso irrestricto con un curso nivelatorio, en el que todos los inscriptos eran considerados estudiantes de la Facultad.

Como dijimos anteriormente, entre los años 1978 y 1983 hubo examen de ingreso y cupo por lo que, en el último año citado, habían ingresado 532 estudiantes, en 1984 con curso de ingreso nivelatorio, sin cupo, 1594, cifra que ascendió a 2217 en 1985 y a 2310 en 1986 (Ortíz, 1995). El exponencial crecimiento de la matrícula durante este período volvió a actualizar las discusiones sobre el problema de la masividad que se habían iniciado después de 1950.

Luego del período de la normalización, la lógica político-partidaria organizó los posicionamientos hacia el interior de la Facultad (Trotta, 2015). En rigor, el primer decano elegido después de la dictadura fue el Dr. Héctor Buschiazzi (1986-1989), quien ganó por los votos de la minoría de profesores, graduados y estudiantes que, en su gran mayoría, tenían una pertenencia al radicalismo. Este grupo hizo prevalecer una política comprometida con el ingreso irrestricto, bandera ampliamente compartida por las diversas fuerzas políticas luego del retorno a la democracia. El ingreso durante esta gestión se estructuró con un curso introductorio, sin examen, con asistencia obligatoria. Asimismo, este grupo fue propulsor de modernizar el plan de estudios de la Facultad, los contenidos de las materias y metodología de enseñanza, y establecer una integración vertical y horizontal de las distintas cátedras.

Los cambios que se buscaron introducir enfrentaron a la mayoría del Consejo Académico con una gran parte de profesores quienes, en 1987, se organizaron en la Asociación de Profesores de la Facultad de Ciencias Médicas para expresar de manera orgánica una oposición a los nuevos cambios. Este nucleamiento de profesores sería el origen de Hoja de Roble, grupo que se consolidará en los años 90 y hegemonizará la Facultad durante más de dos décadas, tal como analizaremos más adelante. Desde este período se comenzaron a configurar los dos grandes grupos que disputarán por el gobierno de la Facultad, pero fundamentalmente por la direccionalidad que asumirá el ingreso a la carrera.

Los cambios que esta gestión intentó establecer en la caja curricular y en la estructura académica, luego de haber sido aprobados por el Consejo Académico, tuvieron poca aceptación y fueron resistidos, especialmente por la Asociación de Profesores, que argumentó que la introducción de estos cambios no era viable principalmente por el gran número de alumnos, por la falta de recursos humanos y económicos, y las magras remuneraciones (Ortíz, 1995). Los intentos por establecer las modificaciones generaron enfrentamientos entre la mayoría de los profesores y las

autoridades. Este grupo de docentes declaró un paro de actividades académicas, los estudiantes tomaron la Facultad en contra de la medida de los profesores, y se produjeron renunciaciones de docentes que, finalmente, condujeron a dar marcha atrás con los cambios propuestos.

La identidad del grupo profesores nucleados en la Asociación de Profesores no se asoció a una lógica político-partidaria, sino que los docentes se fueron aglutinando alrededor de la idea de la “excelencia académica” (Trotta, 2015). Desde la gestión de Buschiazzo, este grupo fue acrecentando la adhesión de profesores y graduados bajo argumentos que manifestaban una baja calidad en la formación de los médicos, producto de la “plétora” de estudiantes, marcando así diferencias irreconciliables con el grupo que conducía la Facultad, bajo la dicotomía excelencia/facilismo⁴². En 1989, constituidos en “Hoja de Roble”, se presentaron por primera vez a elecciones y ganaron la mayoría en el claustro de profesores. La minoría estuvo representada por la agrupación Carta Académica, grupo que se había consolidado desde el retorno a la democracia y que había conducido la Facultad luego del período de la normalización.

En la elección a decano, en 1989, ganó el candidato de Carta Académica, el Dr. Jaime Trajtenberg, con los votos de la minoría de profesores, estudiantes y con el voto de un graduado independiente que inclinó la votación hacia este candidato. En la gestión de Trajtenberg (1989-1992), que tuvo como vicedecano al Dr. Juan Basualdo Farjat⁴³, se estableció una profunda crisis institucional que enfrentó a las autoridades de la FCM con la mayoría de los profesores y graduados por el establecimiento de las pautas del ingreso a la carrera que continuaba siendo de carácter irrestricto. En esta gestión se inició un fuerte conflicto alrededor del Curso de Introducción a la Medicina que contenía tres áreas de estudio -Ciencias Sociales, Biológicas y Exactas-, que contaba con evaluaciones parciales y con instancias de recuperación.

A fines de 1990, la mayoría de los profesores⁴⁴ y los representantes graduados proyectaron ante el Consejo Académico un Curso de Admisibilidad que, con el voto mayoritario de graduados y profesores, lograron reglamentar a través de la resolución 298/90⁴⁵, a fin de seleccionar a los casi 2000 inscriptos que en 1991 tenía la Facultad. De este modo, el Consejo resolvió instrumentar a partir de 1991 un módulo de admisibilidad que contemplaba cursos (no obligatorios) de Física, Química y

---

⁴² *El claustro de profesores de la Facultad de Ciencias Médicas. A la comunidad universitaria. A la opinión pública.* El Día, 28 de diciembre de 1988, p.10.

⁴³ En el capítulo 5 veremos que Basualdo Farjat será elegido decano de la FCM en 2018, luego de que Hoja de Roble gobernase la unidad académica por más de veinte años.

⁴⁴ Cinco de los seis profesores que componían la representación en el Consejo Directivo se alinearon a esta medida, entre los cuales se encontraba uno de los representantes titulares por la minoría, correspondiente a Carta Académica.

⁴⁵ *Grave crisis de Medicina tras disponer la continuidad del examen de ingreso.* El Día, 3 de abril de 1991, p. 7.

Matemática y un examen eliminatorio obligatorio que debía ser aprobado con más de siete puntos. El estudiante que aprobara el examen recién sería considerado alumno de la Facultad y podía comenzar a cursar, en el segundo semestre, el Curso de Introducción a la Medicina que era obligatorio⁴⁶.

Luego de esta resolución, el Consejo Superior de la Universidad intervino a pedido de los estudiantes y consideró “anulable” dicha resolución, por lo que declaró suspendido el Curso de Admisibilidad por objeciones formales⁴⁷, en tanto que interpretaba que la resolución modificaba el plan de estudios. A partir de allí, la cuestión se debatió en dos instancias judiciales, la primera fue presentada por los consejeros de medicina, disconformes con lo dispuesto por el Consejo Superior, constituyéndose así en el primer antecedente de dirimir un conflicto político de la FCM en la Justicia. En marzo de 1991, la Cámara Federal (en segunda instancia) ratificó la resolución establecida por el Consejo Superior y, finalmente, el presidente de la UNLP de aquel entonces, Dr. Ángel Luis Plastino, suspendió el Curso de Admisibilidad. No obstante, cinco de los seis profesores que integraban el Consejo y los dos representantes graduados, en abierta oposición al ingreso irrestricto, decidieron seguir adelante con la ejecución del nuevo régimen de ingreso hasta tanto se agotasen todas las instancias de apelación⁴⁸. Por ello, en la sesión del 2 de abril de 1991, ratificaron el examen de ingreso y condicionaron la toma de exámenes del mes de abril a la renuncia del decano de la Facultad⁴⁹. La decisión del decano Trajtenberg fue la de cumplir con lo dispuesto por el Consejo Superior de la UNLP, lo que agudizó el enfrentamiento entre las autoridades de la FCM y los profesores. Estos últimos dispusieron suspender las actividades académicas (no tomar exámenes finales ni dar clases) hasta tanto no se aplicase el módulo de admisibilidad como mecanismo de selección, mientras que los estudiantes -en contra del curso de admisibilidad-, tomaron la Facultad como medida de protesta. Este fuerte conflicto institucional llevó al presidente de la UNLP a buscar una fórmula de solución con los profesores de medicina, que implicaba flexibilizar el nuevo mecanismo de ingreso, acotando los contenidos e introduciendo recuperatorios para los ingresantes que no aprobasen el examen⁵⁰. Sin embargo, el decano rechazó la fórmula para superar el conflicto en

---

⁴⁶ *Medicina: El Consejo Superior anuló definitivamente el examen de ingreso*. El Día, 17 de abril de 1991, p.7.

⁴⁷ *Grave crisis de Medicina tras disponer la continuidad del examen de ingreso*. El Día, 3 de abril de 1991, p. 7.

⁴⁸ *La verdad del ingreso en Ciencias Médicas. A la comunidad universitaria. A la opinión pública*. El Día, 16 de abril de 1991, pp.6.

⁴⁹ *Los profesores de medicina seguirán sin tomar exámenes y podrían no dictar clases*. El Día, 7 de mayo de 1991, p. 10.

⁵⁰ *Se acordó una solución para medicina*. El Día, 23 de mayo de 1991, p.15.

tanto que sostuvo que cumpliría con lo resuelto por el Consejo Superior de la UNLP⁵¹. La salida al extenso conflicto en el que los profesores se negaban a dar clases y los estudiantes tenían tomado el edificio en protesta por la resolución de los docentes, se resolvió en el Consejo Académico donde se aprobó que, en el curso 1991, no se implementara el nuevo régimen de admisión (con veto de los profesores y graduados), y por mayoría (seis profesores y dos graduados) aprobaron la propuesta de Hoja de Roble de instrumentar un examen de ingreso para el año 1992, medida que fue rechazada por los cuatro estudiantes⁵². La dilación de la sustanciación del nuevo régimen de admisión podría entenderse como una salida al conflicto político dado que al siguiente año se volvería a elegir a nuevas autoridades y que, según la correlación de fuerzas, podría convalidarse o no la medida que había sido postergada.

En las elecciones a decano, en abril de 1992, recién en la tercera sesión convocada para efectuar la elección, con el ingreso de un suplente por cada uno de los claustros, sobre un total de quince votos se registraron ocho a favor del candidato de Hoja de Roble, Frutos Enrique Ortiz, y siete a favor del candidato de Carta Académica, Enrique Mallo.

Según el testimonio de un exconsejero estudiantil durante el conflicto que se libró en 1991, y actual docente de la FCM, Hoja de Roble logró ganar la conducción de la Facultad cuando ganó el claustro de graduados:

[Hoja de Roble] equiparó calidad con ingreso, y con ese discurso reunió la voluntad de todos los grupos del modelo médico hegemónico corporativo de la ciudad de La Plata, quienes lo acompañaron. Con este relato ganó muchos graduados que, al entender que a más médicos más competencia para el mercado, lo apoyaron violentamente. Ahí es donde ellos comenzaron a mover esta maquinaria electoral, de que estos graduados voten en las elecciones de la Facultad, y por ello, se pierde el claustro de graduados.

El grupo Hoja de Roble ganó el decanato en 1992 con la mayoría de los profesores y graduados, y mantuvo su conducción hasta el año 2018, instaurando como primeras medidas un sistema de ingreso restrictivo que persistió por más de veinte años. De allí en más, numerosos conflictos enfrentarían a estudiantes y profesores por la minoría con las autoridades de la Facultad, por un lado, y se acrecentaría una disputa por la política de ingreso restrictiva entre la Universidad y la FCM, por el otro.

---

⁵¹ *El decano de Medicina rechazó la fórmula para superar el conflicto*. El Día, 25 de mayo de 1991, p. 9.

⁵² *Habrá examen de admisión para los que ingresen a Medicina en 1992*. El Día, 6 de junio de 1991, p. 8.

5. La consolidación del ingreso restringido en la FCM y el conflicto creciente con la Universidad

Anteriormente, reconocimos que la modalidad descentralizada que asumió la política de ingreso en la UNLP derivó en que la mayoría de las unidades académicas desarrollaran estrategias de ingreso con características particulares y con diversas direccionalidades. Así, fue posible encontrar disímiles tipos de estrategias de ingreso con rasgos socializador, nivelador y eliminatorio.

Identificamos, además, que la cuestión del ingreso se caracterizó como “problema” en un contexto específico de la política universitaria impulsada en los años ‘90. En el capítulo uno vimos que, en un escenario de profundas reformas y redefiniciones entre el Estado y la universidad, se instaló el modelo del “Estado evaluador”, vinculado a la rendición de cuentas por parte de las instituciones universitarias (Krotsch, 2001; Mollis, 1999; Suasnábar, 2012). A partir de una racionalidad instrumental y eficientista que caracterizó la política universitaria en esos años, las universidades se convirtieron en blanco de una serie de disputas, entre las cuales el ingreso a sus aulas ocupó un lugar de importancia (Chiroleu, 1999). Más aún, la rendición de cuentas apareció como parte de un “clima de época” en el que la cuestión del acceso ganó centralidad.

A partir de la sanción de la LES, el ingreso formó parte del entramado de políticas de reformas impulsadas por el Estado. En este contexto, se cuestionó la legitimidad del sistema universitario abierto, signado por el ingreso irrestricto y la gratuidad, en el marco de las ideas neoliberales sobre la eficacia del gasto en educación. En este marco de interpretaciones, los altos índices de “desgranamiento” generaron preocupación al interior de las instituciones, por lo que el ingreso formó parte de la construcción de una estrategia que se orientó a dar respuesta a este problema.

El nivel central de esta Universidad se posicionó en contra de la LES. Sin embargo, en el Estatuto de 1996 no estableció el ingreso irrestricto y, al igual que en el anterior estatuto de 1986, dispuso que las Facultades fijaran las normas de admisibilidad, y prohibió la limitación numérica (cupos) (art. 76, inciso 19). Por su parte, la gestión de la FCM, desde 1992, se pronunció a favor de la selectividad al instaurar una política de ingreso restrictiva, bajo el argumento que opone masividad con calidad, y que remite a discusiones de los orígenes mismos de esta unidad académica. La política restrictiva se estableció con examen y sin cupo formal, en tanto que mantuvo una cantidad de ingresantes llamativamente estable durante muchos años. En efecto, la FCM fue denunciada por los diversos actores institucionales por

establecer un cupo “encubierto” que incluso, desde 2010, el número de ingresantes había disminuido, tras establecer nuevas exigencias para la aprobación del examen de ingreso. Según los índices estadísticos disponibles de la UNLP, durante el período 2005-2009 el número promedio de ingresantes fue de 496 contra un promedio de 1389 aspirantes, mientras que en 2010-2014 fue de 383 contra 1501 (elaboración propia a partir del Informe Anual Comparado de Indicadores de la UNLP, 2015).

Esta política restrictiva fue tensionando el vínculo entre el nivel central de la UNLP y la FCM a causa de los conflictos que ocasionaba, que llevó a la UNLP a desplegar diversos recursos institucionales para doblegar la política de ingreso implementaba por esta Facultad, tal como veremos más adelante. Mientras tanto la FCM se amparó con la LES, que avaló y legitimó la potestad de la Facultad para fijar las condiciones de admisibilidad de los estudiantes, a través del controversial artículo 50.

Promediando los años 90, desde el nivel central de la UNLP y en algunas Facultades, el ingreso fue complejizándose, abarcando un período más amplio que podía alcanzar a un año y medio o más. En esta dirección, se diseñaron e implementaron diversas políticas de seguimiento, bajo el supuesto de que la filiación a la vida universitaria y el oficio de estudiante universitario conllevan un proceso que es más complejo y extenso. Así, se fue configurando una tendencia que pasó de concebir al ingreso como un período acotado de un mes a entenderlo como parte de la dinámica misma del primer año, con propuestas niveladoras e instancias de orientación y tutoría que se desplegaron a lo largo del ciclo académico, aunque como instancias alternativas.

Como vimos, la visión que predominaba de la función del ingreso en los inicios de la elaboración del PEOE se vinculaba a la idea de que ese tramo permitiría “subsanan”, “equiparar” los conocimientos del nivel educativo anterior. Sin embargo, se estableció un cambio en la concepción del ingreso dado que esta primera visión fue redefiniéndose a partir de la construcción de una mirada más integral y compleja acerca del ingreso, como un momento peculiar en el que el estudiante debe construir saberes específicos que son propios del oficio del estudiante universitario.

El ingreso en la FCM se alejó de esta concepción más compleja e integral que venimos describiendo, dado que concibió al tramo inicial como la instancia que permitía clasificar y “elegir” a los aspirantes de acuerdo con su nivel de desempeño, a partir de una escala de evaluación que discriminaba con precisión quienes eran los “mejores”, respecto de aquellos que no reunían las condiciones de exigencia y excelencia que la institución planteaba. El proceso selectivo se fundamentó a partir de argumentos que oscilaban entre la meritocracia y la conveniencia económica o

institucional de seleccionar a los “mejores”. Por otro lado, se argumentó que la demanda social por ese tipo de carreras se comportaba de manera inelástica con respecto a las posibilidades concretas de absorción de graduados por parte del mercado laboral. Asimismo, esta demanda se insertaba en un contexto de recursos financieros y también didácticos (la falta de docentes, “camas” o “pacientes pobres”) que eran insuficientes para encauzarla adecuadamente. Por este motivo, el ingreso directo de todos los aspirantes traería aparejado una disminución en la calidad académica.

A comienzos del nuevo milenio se registraron cambios desde la Universidad con relación a las políticas para el abordaje de la cuestión del ingreso y la permanencia. Se establecieron ejes de la gestión académica referidos a la “retención y articulación con la enseñanza media”, se crearon dependencias en la órbita de la SAA que se ocupaban de gestionar la transición entre la enseñanza media y la universidad, o bien de atender las problemáticas del ingreso y los primeros años y el bienestar estudiantil. En 2004 se creó la Dirección de Articulación Académica y luego la Prosecretaría de Bienestar Estudiantil, que abarcaban medidas de índole económica, sanitaria, alimentaria y cultural, junto con otras de orden informativo y vocacional y algunas de carácter académico.

El contexto de crisis en nuestro país a comienzos del 2000 incidió en cuanto a que desde la propia Universidad se impulsaran acciones puntuales y focalizadas que intentaban complementar las acciones del ingreso con actividades de acompañamiento durante el primer año. Esos primeros antecedentes se vieron fortalecidos a partir de 2010 cuando las estrategias de ingreso comenzaron a articularse de manera más generalizada con programas de tutoría organizados desde las propias unidades académicas y con otros programas nacionales de tutoría gestionados desde el área de Bienestar Estudiantil. Así, a partir de ese momento, la política de ingreso se amplió y vinculó con otros lineamientos de la política académica y de bienestar estudiantil orientados a mejorar la integración plena de los estudiantes a la vida universitaria⁵³.

Como vimos en el capítulo anterior, luego de la crisis económica, política y social de 2001, la nueva etapa política iniciada por los gobiernos kirchneristas desde 2003 propuso dar vuelta la página de las reformas neoliberales recurriendo a una política de gobierno centrada en la idea de “crecimiento con inclusión social” (Marquina

---

⁵³ También se contabilizaron programas de articulación entre la escuela secundaria y universidad tales como el Programa de Orientación dirigido a jóvenes en el último año de la escuela secundaria, implementado desde 2008, así como el Programa Vení a la Universidad que estimulaba el ingreso informado a través de la difusión de la oferta académica, de facilidades económicas y propuestas de contención y apoyo estudiantil.

y Chiroleu, 2015). Transcurrido el nuevo milenio, se registraron cambios en la orientación de las políticas de ingreso impulsadas desde el estado nacional, a pesar de la continuidad normativa de la LES. Se incorporaron a la agenda universitaria diversas estrategias para abordar la problemática de ingreso y la permanencia a través de iniciativas dirigidas al conjunto de los estudiantes, junto con otras específicas que focalizaban carreras y/o grupos estudiantiles singulares, impulsadas desde ámbitos centrales y locales de formulación de políticas. Entre ellas, se contabilizaron los programas nacionales generados por la Secretaria de Políticas Universitarias (SPU) y por el Ministerio de Educación de la Nación, orientados a mejorar la transición entre la escuela secundaria y los ciclos básicos de carreras universitarias.

Estos procesos de cambio tuvieron un fuerte impacto en la UNLP y fueron reconocidos por los actores institucionales, por un lado, como parte de una decisión política impulsada por la Universidad, que databa de mayor tiempo atrás, pero que hasta ese momento no había contado con los recursos financieros para llevarlo adelante y, por otro lado, a partir del aumento presupuestario en el nivel universitario producido por parte de los gobiernos kirchneristas. En tal sentido, la redefinición de la política de ingreso a nivel nacional desde el año 2003 fue acompañada de un incremento sustantivo de los recursos financieros que posibilitaron la concreción de líneas de acción que ampliaron y complejizaron la conceptualización de las políticas de ingreso. De esta manera, se registró un cambio en la orientación de la política impulsada por el Estado nacional en los años 90, que había estado focalizada en la rendición de cuentas y que asociaba al ingreso con la mejora en los indicadores de eficiencia interna del sistema.

Como analizamos en el capítulo 1, durante los gobiernos kirchneristas, la política universitaria no logró instalar una agenda de cambios para el sector que estuviera orientada a revisar todo el legado proveniente de los años '90. Sin embargo, los analistas reconocen algunas transformaciones de la agenda de gobierno en materia universitaria fundamentalmente a partir de 2007, con el financiamiento de diversos programas que orientaron la actividad universitaria hacia una agenda gubernamental específica, la creación de nuevas universidades y el desarrollo de programas de financiamiento estudiantil (Marquina y Chiroleu, 2015).

El desarrollo de programas nacionales de orientación y tutoría, de bienestar estudiantil, entre otros, impulsados por la política estatal, se articularon a los programas de ingreso en la Universidad objeto de estudio y contribuyeron a redefinir el sentido de la política de ingreso implementada en la UNLP. Esto significó un cambio en las perspectivas caracterizado por el pasaje de una demanda de ampliación del acceso a una política de ingreso que contemple además la permanencia y el egreso.

En efecto, el incremento presupuestario permitió desarrollar programas vinculados al ingreso efectivo y a la inclusión plena de los sujetos a los estudios universitarios, como parte de una decisión política en la que la institución reconoció que el acceso es un problema de la universidad en su conjunto y no del sujeto que aspira a ingresar a ella.

En este contexto de políticas tendientes a la inclusión y ampliación de derechos, la FCM siguió orientándose hacia el ingreso restrictivo y quedó en una posición alejada del conjunto de la Universidad por suscribir principios confrontativos con la tradición plebeya y los que introducían los nuevos tiempos. De esta manera quedaron manifestadas las tensiones y diferencias que se produjeron con relación a la concepción de ingreso que postulaba la Universidad y la FCM. Por un lado, el nivel central sostenía la responsabilidad de generar condiciones que facilitaran el ingreso y la permanencia de los alumnos. A su vez, los estudiantes como actores que participan del gobierno universitario reclamaban año tras año, el ingreso abierto y sin cupo encubierto en esta unidad académica. Por otro lado, la FCM, haciendo uso de la autonomía de la Facultad, dado el artículo 50 de la LES, alegaba por un ingreso restrictivo, evidenciando así una clara distinción con la concepción de ingreso sostenida por el nivel central.

Estas diferencias acrecentaron los conflictos entre el nivel superior de la Universidad y la FCM que buscó ser superada por el Consejo Superior a través del establecimiento de pautas generales para el ingreso en toda la UNLP.

Cabe destacar que, en todas las unidades académicas de la UNLP, excepto en Medicina, se denominaba “ingresantes” a quienes comienzan el curso de ingreso y al mismo tiempo, eran reconocidos como estudiantes universitarios. Mientras que en Ciencias Médicas eran denominados “aspirantes” o “futuros estudiantes de Ciencias Médicas” y, para obtener el estatus de “estudiante”, tenían como requisito que aprobar el examen de ingreso. Esta situación generó diversos conflictos porque mientras no se le reconocía el carácter de estudiantes universitarios no se les permitía acceder a los derechos derivados de esa condición, como el acceso a becas u otras políticas de bienestar estudiantil.

Por ello, en abril del año 2005, el Consejo Superior estableció por medio de la Ord. 271/05, que los sistemas de ingreso a las distintas unidades académicas que conforman la Universidad tuviesen como objetivo “nivelar los conocimientos de los estudiantes de acuerdo con los contenidos de cada carrera” (artículo 1º) pero que, “en ningún caso, los mismos podrían funcionar como sistemas eliminatorios o que de cualquier manera impidiesen el ingreso de los interesados como alumnos regulares en las respectivas carreras” (artículo 3º).

A partir de esta regulación, el sistema de ingreso en Ciencias Médicas fue

objeto de disputas y sentencias judiciales contrarias a las decisiones de la Universidad. En rigor, la FCM llevó este conflicto a la Justicia y, en el año 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la nulidad de la Ord. 217/05 dictada por el Consejo Superior de la Universidad, mediante la cual se establecía un sistema general de ingreso a todas las unidades académicas, se abolía el carácter eliminatorio del examen de ingreso y se fijaban los objetivos y requisitos de admisibilidad de los estudiantes de esa Universidad. En esta medida, la Justicia reconoció la competencia de la FCM de establecer su régimen de admisión y promoción de estudiantes a partir de lo previsto por el artículo 50 de la LES (S.C. F. 787, L. XLII).

La decisión de la Corte Suprema mostró a una Universidad fragmentada, que no había podido resolver este conflicto en los órganos colegiados de gobierno. Para la UNLP representó una derrota en la disputa política mientras que para la FCM esta decisión legitimó su política restrictiva bajo el amparo del artículo 50 de la LES y consolidó al grupo político, Hoja de Roble, en la conducción de la FCM.

Tras el intento fallido por regular el ingreso a las carreras de grado, en 2008, la UNLP realizó modificaciones en su Estatuto. En el artículo 20 declaró que el ingreso a la UNLP es “libre e irrestricto” así como estableció la gratuidad a las carreras de grado. Consideramos que la introducción de los principios de gratuidad, ingreso irrestricto y derecho a la educación superior en el nuevo Estatuto de la Universidad puede entenderse como una forma de clausurar las pretensiones de arancelamiento y selección que la LES había dejado abiertas. Esta introducción también es posible interpretarla como un modo de instituir una modalidad histórica propia del sistema universitario argentino, de apertura en el ingreso, que se remonta a mediados del peronismo de los años ‘50 y que se consolidó durante el ciclo democrático, tal como analizamos en el capítulo 1.

Si bien el Estatuto fue modificado, la nueva norma jurídica no transformó sustantivamente la cultura institucional de esta megauniversidad de larga tradición. En este caso, la modificación del Estatuto por sí mismo no generó cambios sustantivos en una institución de notable complejidad, tanto por la dimensión de esta como por las dificultades de orden estructural que el Estatuto no logró sortear fácilmente (Carli, 2011). No obstante, la reforma estatutaria sí permitió consolidar los criterios básicos sobre el ingreso entre la mayoría de las facultades y el nivel central y, al mismo tiempo, profundizó el aislamiento institucional de la FCM ante el conjunto de la UNLP.

En el Plan Estratégico 2010-2014 la Universidad reconoció como debilidad las “resistencias a definir políticas o encuadres comunes a las diversas dependencias que conforman la UNLP”. El caso contrastante ha sido el de Ciencias Médicas, el cual “ha implementado significativas restricciones en su ingreso” (UNLP, 2010: 48).

Este conflicto se intensificó en el año 2010, durante la segunda gestión del decano Jorge Martínez, cuando la FCM estableció cambios en el sistema de admisibilidad. Entre los más destacados encontramos la extensión de la duración del curso de ingreso, pasando de tres meses a un año, y con carácter obligatorio. Se continuó con la modalidad de un examen final integrador, el cual era vinculante para el cursado de las materias de primer año⁵⁴. En tanto no se aprobase el examen final, los aspirantes no eran considerados alumnos universitarios. Este nuevo sistema de ingreso provocó otra disminución del número de ingresantes⁵⁵.

Otro de los cambios establecidos a partir del año 2010 fue la modificación en la estructura curricular del Curso (FCM, 2013). A las asignaturas que conformaban el Módulo de Admisibilidad a la Carrera de Medicina (Matemática, Física, Química y Biología), se incorporaron las siguientes cuatro asignaturas: Comprensión de Textos y Pensamiento Crítico, Introducción a la Historia de la Medicina, Primeros Auxilios y Normas de Bioseguridad, y Bioética.

Desde la perspectiva de los actores del nivel central de la UNLP, el “cupó encubierto” justificaba que se incorporasen anualmente nuevas exigencias para aprobar el ingreso. Pero la gestión de la FCM negaba la existencia de “cupó”; en cambio, la incorporación de nuevas asignaturas era justificada por las “falencias” del nivel educativo anterior.

La Universidad sostuvo que, a partir de esa dinámica excluyente, se alimentaba una especie de “mercado paralelo” de instituciones preparatorias para rendir los exámenes de ingreso a Medicina. En esas condiciones, el ingreso era aún más restrictivo pues sólo aquellos que contaban con los recursos económicos podían participar de esos circuitos privados en los que se alcanzaría el entrenamiento necesario para sortear con éxito los exámenes. A partir de los cambios establecidos en el año 2010, el conflicto político con la Universidad se acrecentó debido a que la Facultad había profundizado la política limitacionista que llevó a un mayor grado de

---

⁵⁴ Para poder presentarse al Examen Final el aspirante alumno debía aprobar la totalidad de los contenidos de las asignaturas dictadas en el primer y segundo cuatrimestre, en alguna de las dos instancias de evaluación parcial. En caso de que el aspirante alumno no hubiera aprobado los contenidos de la totalidad de las asignaturas dictadas en el primer cuatrimestre, en alguna de las dos instancias de evaluación parcial, podía continuar cursando las materias del segundo cuatrimestre. No obstante, ante esa situación perdía la oportunidad de rendir la evaluación final. Por su parte, se estableció que las cursadas aprobadas durante alguno de los dos cuatrimestres tenían validez de un año, debiendo rendir el examen final durante el siguiente año en la Prueba Final Integradora (FCM, 2013).

⁵⁵ En términos porcentuales, la proporción de estudiantes que ingresaron en el período 2005-2009 fue del 36%, sobre el total de aspirantes. En cambio, en el período 2010-2014, ese valor disminuyó a un 26% (elaboración propia a partir del Informe Anual Comparado de Indicadores de la UNLP, 2015). Lo anterior demuestra que el número de ingresantes disminuyó tras la extensión del Curso de Ingreso.

enfrentamiento entre estos niveles de gobierno. Habrá que esperar hasta 2015 para que se produzcan cambios en las relaciones conflictivas entre la Universidad y la FCM.

6. Conclusiones parciales

En este capítulo contextualizamos a nivel local el procesamiento de la política de ingreso en la UNLP, tomando en consideración el nivel central de la UNLP y la FCM. Consideramos que el período que se inicia en 1983 y que continúa con la sanción de la LES y la vigencia de los articulados que regulaban el ingreso hasta 2015 nos permitió reconocer la definición y los rasgos que asumió la política de ingreso en el contexto local, previo a la Reforma Puiggrós.

Nos detuvimos en analizar los elementos que, desde sus orígenes, dieron forma a la FCM en la búsqueda por identificar aquellos rasgos que tensionan y desafían la implementación de las políticas. Especialmente analizamos la expresión que históricamente tuvo la tensión entre la función de reproducción de la elite local y la expresión de la tradición plebeya en la FCM, y la actualización de esta discusión a partir de las disputas sobre el ingreso.

De acuerdo con Trotta (2015), en la FCM, la cultura disciplinar y profesional asumió un peso singular en la construcción de la cultura institucional que tensionó la marca de origen de la UNLP, dado que la Facultad estuvo históricamente orientada al desarrollo profesional. La estrecha vinculación con la corporación profesional, elemento distintivo respecto de otras facultades, le permitió a la FCM tener mayor control sobre la reproducción de la profesión que, como vimos a lo largo del capítulo, desde los orígenes mismos de la carrera se expresó en el control sobre el ingreso.

Identificamos también que la lógica de reproducción de la elite local estuvo históricamente tensionada por la tradición plebeya de la universidad, puesta en discusión una y otra vez a partir de las disputas por el ingreso. Reconocimos que, desde mediados del siglo XX, el ingreso en esta Facultad osciló entre políticas restrictivas e irrestrictas condicionadas por las políticas nacionales de ingreso, pero principalmente por la disputa librada entre los actores universitarios locales para el establecimiento de los lineamientos del ingreso.

Luego del retorno a la democracia en 1983, el juego político que se desarrolló entre el Estado Nacional y las universidades marcó una redefinición en la orientación de las políticas nacionales de acceso a la Educación Superior que habilitó la apertura y consiguiente masificación universitaria, tras un período de restricciones y achicamiento del sistema. Los procesos de cambio que a nivel nacional se impulsaron en las universidades públicas en el período de la postdictadura tuvieron su correlación en la

UNLP cuando se dejaron sin efecto las medidas que restringían el ingreso a las carreras de grado, a pesar de no haber quedado establecido en ninguna ley. Este principio formó parte de la reestructuración institucional desde 1983 y se actualizó de manera particular en la UNLP y cada una de las unidades académicas.

En el caso de la FCM el ingreso irrestricto se instauró bajo la conducción de un grupo que reivindicaba la política de acceso irrestricta y el legado reformista, y que gobernó la Facultad hasta 1992. Sin embargo, el fuerte crecimiento de la matrícula tensionó la política institucional y llevó a actualizar una discusión que se remonta a los inicios de los años 50 cuando el peronismo había establecido el ingreso irrestricto y la matrícula había crecido exponencialmente. Esta discusión se centró en un argumento que opone masividad con calidad y que se remite a los orígenes mismos de la carrera. Bajo esta perspectiva se fue nucleando un grupo de profesores que se opuso al ingreso irrestricto y en consecuencia al grupo que gobernaba hasta ese momento la institución. El discurso centrado en la idea de la “excelencia académica”, incompatible con la masividad, fue transmitido por una mayoría de profesores que logró hegemonizar la discusión e imponer el sistema de ingreso restrictivo cuando este grupo -constituido en Hoja de Roble-, tuvo el poder para gobernar la Facultad.

Reconocimos que los cambios en las pautas del ingreso en la FCM desde 1992 fueron previos a la sanción de la LES e incluso previos a la creación de una política impulsada por el nivel central de la Universidad. Esto evidenció el nivel de autonomía relativa que tuvieron los actores institucionales para la elaboración de los cursos de ingreso, con antelación a la definición de una política, tanto a nivel nacional como en el ámbito de la UNLP. Así, en el entramado institucional de la FCM, se estableció una dinámica específica a partir de la intervención de grupos antagónicos que localmente disputaron por la definición de la política de ingreso. Al lado de ello, identificamos que la política restrictiva se instauró en un contexto de reformas y redefiniciones entre el Estado y la universidad que, desde una racionalidad eficientista, estableció la rendición de cuentas por parte de las instituciones universitarias, en el que la cuestión del acceso tuvo centralidad.

La política de ingreso formulada desde 1992 por el nuevo grupo gobernante de la FCM generó diferencias sustantivas con la Universidad que se profundizaron desde mediados del 2000 cuando la UNLP consolidó políticas y estrategias institucionales para abordar la problemática del ingreso y la permanencia, las cuales fueron favorecidas por los cambios en la orientación de las políticas de ingreso impulsadas desde el estado nacional durante los gobiernos kirchneristas.

En el nuevo mapa de configuración del poder interpartidario hacia el interior de la Universidad (Ataíro, 2007), la FCM quedó en una posición marginal, aislada del

resto de las instituciones que conformaban la UNLP, conducida por un grupo que no se nucleaba en torno a una pertenencia político-partidaria. Según Trotta (2015), la autonomía histórica de la Facultad podría explicarse dado que ha tendido a relacionarse más con la corporación profesional y con el Estado. Esta marca de origen se actualizó a lo largo del tiempo y fue a contramano del proyecto de universidad.

Estos rasgos fueron diferenciando a la FCM del conglomerado institucional, configurándose así en una Facultad particular y conflictiva dentro del entramado de la UNLP. A través de un conjunto de recursos institucionales la Universidad buscó doblegar la política de ingreso restricta impulsada por el grupo que conducía la FCM. Este enfrentamiento derivó en un conflicto intrainstitucional judicializado que fue dirimido a favor de la Facultad, bajo el amparo del artículo 50 de la LES, que llevó al grupo gobernante de la FCM a consolidar y a profundizar la política limitacionista. En el capítulo 5 mostraremos que la Reforma Puiggrós, sancionada en 2015, se convertirá en un parteaguas de la serie de conflictos institucionales mencionados.

Este conflicto puso en evidencia a las organizaciones universitarias como arenas de relaciones de poder, en las cuales se producen luchas y tensiones entre grupos localizados en distintos ámbitos (la FCM, el Consejo Superior, los colegios profesionales, la Federación Estudiantil, el Poder Judicial) para modelar las estructuras, las políticas y sus transformaciones. Así, pues, reconocimos diversas perspectivas -inclusivas y selectivas-, que convivieron, no sin conflictos, disputas y resistencias, dentro de un mismo marco institucional durante el período 1983-2015.

Los dos grupos que se fueron configurando en el período de la pos-normalización y que se diferenciaron sustantivamente estarán en puja durante todo este período, y será recién en 2017 cuando el primer grupo que gobernó la FCM desde 1986 hasta 1992, bajo nuevas reglas de juego, conformará una alianza con todos los claustros y con múltiples fuerzas políticas que logrará reemplazar a Hoja de Roble en la conducción de esa Facultad, tal como analizaremos en el capítulo 5.

Capítulo 3

La génesis de la Reforma Puiggrós en los intentos fallidos por sustituir la Ley de Educación Superior

1. Presentación

En el presente capítulo analizamos la génesis de la Reforma Puiggrós que merece analizarse en el conjunto de intentos fallidos por reformular la totalidad de la LES, ocurridos durante el gobierno de Néstor Kirchner y en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, en cuyas agendas de contenido se encontraba la cuestión del acceso a la universidad. Estos intentos fallidos dirigidos a revisar el texto legal de los años 90 resultan los antecedentes y condicionantes inmediatos a la Reforma Puiggrós, por lo que las dinámicas sociopolíticas y los debates ocurridos durante estos procesos permiten comprender los elementos que determinaron la composición y el desarrollo de la Ley efectivamente sancionada en 2015, en la que la cuestión del ingreso a la universidad ocupó un lugar central, tal como lo analizaremos en el capítulo siguiente.

En el capítulo uno, vimos que la LES, sancionada durante el gobierno de Carlos Saúl Menem, dio forma al actual sistema universitario. Esta ley se ha caracterizado por el intento de romper con un modelo de Estado benevolente, favorable a la autonomía de las instituciones, y por la creación de organismos de coordinación en el nivel superior del sistema y la ampliación de la burocracia gubernamental, por ser un instrumento básicamente regulatorio y por establecer nuevas reglas de juego (Krotsch, 2001). Identificamos que el ingreso formó parte del entramado de políticas de reformas impulsadas por el Estado, que cuestionaba la legitimidad del sistema universitario abierto signado por el ingreso irrestricto y la gratuidad, en el marco de las ideas neoliberales sobre la eficacia del gasto en educación.

Las críticas a la LES y los intentos de derogación total o de modificación parcial de esta norma provienen y responden a reclamos de distintos sectores. No existe, sin embargo, un consenso generalizado al respecto: mientras algunos la rechazan en forma total y consideran imperioso derogarla y consensuar una nueva, otros consideran que esta ley organizó el actual sistema universitario y que deberían ser conservados varios de sus elementos. No obstante, otras posiciones sostienen que no es prioritario reformarla dado que sus resultados han sido positivos, por lo que continúa siendo útil. En este capítulo veremos que, pese a las críticas y propuestas de modificación del texto legal, no hubo consenso suficiente para su derogación y

reemplazo. Por ello, nos interesa analizar los debates sucedidos en torno a estos procesos impulsados durante los gobiernos kirchneristas y conocer los criterios y los factores que obturaron la pretensión por modificar de manera total la normativa de los años 90.

Durante la mayor parte del período en el que gobernó el kirchnerismo hubo continuidad en lo normativo, tras la real dificultad que tuvo el gobierno para reformar la LES sancionada durante el gobierno de Menem. Esta dificultad también se vio expresada en los tardíos cambios establecidos en la norma nacional realizados a fines del último mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner.

En el capítulo 1 reconstruimos los alcances que tuvo la política universitaria en la agenda los gobiernos kirchneristas. En el primer mandato de Néstor Kirchner, a pesar de los cambios sucedidos en materia de política económica, la política universitaria, aun compartiendo las mismas marcas de la década de los 90, representó un ámbito que el gobierno kirchnerista no convirtió en tema prioritario, manteniendo de esta manera las políticas de aquellos años (Chiroleu e Iazzetta, 2009; 2012). Sin embargo, en el ciclo de Cristina Kirchner la política inercial fue revertida a partir de una serie de medidas para atender especialmente el problema del acceso, la permanencia y el egreso, marcando algunas rupturas respecto a la lógica universitaria neoliberal de los años 90 (Marquina y Chiroleu, 2015; Gómez, 2019). Estos rasgos -analizados anteriormente-, nos permiten considerar que, previo a la definición de los nuevos lineamientos en 2015, durante las dos últimas gestiones Kirchner se establecieron cambios en la orientación de la política impulsada por el Estado nacional en los años '90, que había estado focalizada en la rendición de cuentas y que asociaba al ingreso con la mejora en los indicadores de eficiencia interna del sistema. Esto mostraría que el gobierno kirchnerista, ante las dificultades de modificar el marco legal, apostó por establecer cambios desde la política y no así desde las leyes, aspecto que intentaremos explicar en este capítulo.

Para ello, formulamos algunos interrogantes que serán las directrices en el análisis de los procesos de revisión del legado de las reformas introducidas en los años 90 para la educación superior: ¿Cuáles fueron los criterios que permitieron identificar la necesidad de transformar la normativa nacional, convirtiéndola en un problema público? ¿Las iniciativas de transformación de las políticas universitarias de los 90 lograron convertirse en un “problema de política” y “sobrevivir” en la agenda gubernamental? ¿Qué rol y qué actitud asumieron los actores universitarios en la búsqueda por transformar el texto legal de los años 90?, ¿qué densidad tuvo la demanda de reformar la LES por parte de la comunidad universitaria a fin de favorecer la atención pública y gubernamental? ¿Qué actitud asumió el gobierno kirchnerista

para actualizar la agenda de debate sobre la universidad y para la elaboración de nuevas políticas alternativas? ¿Cuáles fueron los criterios y factores que intervinieron en el declive de estas iniciativas?

En primer lugar, haremos especial foco en los procesos de revisión del texto legal impulsados desde la Secretaría de Políticas Universitaria (SPU). Así pues, abordaremos la agenda de contenidos planteada por la SPU, focalizando en los lineamientos respecto al acceso a la universidad, y por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), tras su participación en estos debates. A continuación, consideraremos las convergencias y las diferencias entre ambas agendas, atendiendo a la cuestión del ingreso y, especialmente, los motivos y los factores intervinientes que desactivaron la iniciativa del gobierno por transformar la normativa nacional.

En segundo lugar, indagaremos sobre los procesos de otra propuesta de ley elaborada por el oficialismo desde el Poder Legislativo, a partir del 2008. Este proyecto denominado Ley Nacional de Educación Superior (LeNES) fue elaborado por la diputada del Frente para la Victoria, Adriana Puiggrós. Si bien reconocemos la existencia de otros proyectos que tuvieron estado parlamentario y que fueron presentados por los diversos bloques partidarios para modificar la norma, en nuestro análisis, haremos hincapié en la iniciativa impulsada por Puiggrós por constituir el antecedente directo a la reforma efectuada en 2015⁵⁶, promovida por la misma diputada, que representará una suerte de subóptimo en relación con la derogación completa de la LES.

Analizaremos la propuesta LeNES poniéndola en diálogo con el resto de los proyectos impulsados por los diversos bloques partidarios, aunque estos últimos no serán abordados en profundidad. Entendemos que la decisión de estudiar el proyecto LeNES nos aportará elementos para comprender algunos de los rasgos de la composición de la política pública efectivamente sancionada en 2015.

Es preciso mencionar que este proceso de elaboración de una nueva normativa para el sector, desde el Poder Legislativo, se dio en paralelo a la propuesta de ley promovida por la SPU, durante la gestión de Alberto Dibbern, aunque ninguna de estas propuestas logró aprobarse. Las restricciones políticas de los actores y el contexto político más amplio formaron parte de los factores que condicionaron la agenda de decisiones gubernamental. A pesar de que el gobierno impulsó la revisión del texto legal de los años 90, las prioridades en la agenda de decisiones se modificaron, en virtud de los nuevos intereses que condicionaron al gobierno. En tal

---

⁵⁶ Es importante destacar que el proyecto de LeNES, impulsado por Puiggrós, tenía muchas más posibilidades, en términos estrictamente legislativos, de convertirse en ley que el resto de los proyectos, dada la mayoría de los legisladores del partido oficialista y afines que reunía en el Parlamento.

sentido, las condiciones políticas no resultaron favorables y la propuesta de cambiar la ley no logró la aceptación suficiente entre los actores que participan del sistema universitario. Por tanto, la ausencia de un cambio en la normativa nacional durante los gobiernos kirchnerista resultó de la convergencia de diferentes y contradictorios intereses del gobierno y de los actores universitarios, en la medida en que no mostraron suficiente voluntad y determinación para actualizar la norma para el sector.

2. Las iniciativas de cambio de la Ley de Educación Superior impulsadas por la Secretaría de Políticas Universitarias

2.1 La vertiente de los problemas

Una de las iniciativas dirigidas a establecer una nueva Ley para la Educación Superior fue generada desde la SPU, durante el gobierno de Néstor Kirchner y tuvo continuidad en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner. Particularmente, en la gestión del Dr. Juan Carlos Pugliese⁵⁷, se promovieron debates para establecer una revisión completa de la Ley. El trabajo impulsado por Pugliese se inició en su gestión, pero, como veremos más adelante, tuvo continuidad durante la gestión del Dr. Alberto Dibbern⁵⁸.

La atención de los hacedores de política pública en esta problemática surgió del reclamo de algunos sectores de la comunidad universitaria y de las acciones políticas de distintos colectivos de las universidades argentinas contra la LES, y de las diversas propuestas de legisladores de reformar la normativa. Así, para Pugliese, la LES desde su sanción estuvo encerrada en una tensión: entre una política, la de los 90, y la resistencia de la sociedad y la comunidad universitaria a esa política. Por tanto, el origen del problema público estuvo en el cuestionamiento de la LES como parte de un conjunto de políticas neoliberales implementadas en aquellos años, y en la expresión de una necesidad de ser reformada.

La importancia y la visibilidad en la agenda gubernamental se establecieron en el contexto posterior a la crisis de 2001; escenario que permitió pensar que la

---

⁵⁷ Juan Carlos Pugliese, proveniente de la Unión Cívica Radical (UCR), fue Secretario de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, entre 2002 y 2005. Asumió en enero de 2002, durante la presidencia de Eduardo Duhalde, y fue ratificado por el gobierno de Néstor Kirchner. Además, fue rector de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (1984-1992). Pugliese fue entrevistado el 14 de diciembre de 2018 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁵⁸ Alberto Dibbern, con pertenencia al partido radical, 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). Dibbern fue entrevistado el 20 de febrero de 2019 en la ciudad de Buenos Aires.

universidad debía participar de la recuperación de la Nación, por lo que era preciso acompañar al Estado y a la sociedad en las tareas de recomposición económica y social que se perfilaban como imprescindibles. Desde esta visión, se sostenía que la universidad forma parte de la Nación y, por tanto, comparte sus crisis.

En este contexto, el criterio para reformar la ley se planteó desde la necesidad de repensar el vínculo entre universidad, sociedad y Estado, tras las complejas relaciones y variaciones profundas que habían sufrido durante las últimas décadas del siglo pasado. En esta dirección, Pugliese sostuvo que la universidad debía ser entendida, al mismo tiempo, como sujeto y objeto de políticas públicas; es decir, parte activa y protagónica de las fuerzas del Estado actuando sobre la sociedad, a la vez que receptora de políticas orientadas a su mejoramiento y refuncionalización. En este sentido, en un documento de 2007 proponía:

... las relaciones entre el Estado y las universidades deben establecerse en un marco a la vez racional y previsible, con perspectivas de mediano y largo plazo, que permitan superar las inercias y desbalances actuales y alcanzar consensos entre las prioridades nacionales y regionales y las propuestas que desde su autonomía las universidades formulan para cumplir con su función social (Pugliese, 2007: 6).

Una de las objeciones que Pugliese realizó a la LES se centró en un eje que era transversal al texto legal: la concepción de la educación superior y, especialmente, de la educación universitaria. Sostenía que este texto normativo asumía a la educación como un bien de mercado, cuya calidad se garantizaba mediante la competencia: la demanda era la que le asignaba pertinencia y no la sociedad. Por esto mismo, señaló que la ley presentaba una aparente paradoja, ya que profundizaba la autonomía, pero en su aspecto económico, lo que implicaba más un abandono por parte del Estado que la asignación de nuevas responsabilidades. Además, destacó que autorizaba a las universidades nacionales a cobrar tasas y servicios, a establecer los salarios del personal docente y no docente, y se las facultaba para dictar normas restrictivas al ingreso.

Otra objeción se dirigió hacia los procesos de evaluación y de acreditación tal como los asumía la LES. A partir de esta norma, se pretendía calificar los “productos” de la universidad sin un correlato de compromiso del Estado con las universidades, a exponer esa calificación ante el público de manera de alentar la competencia y ejercer una presión sobre el mejoramiento que las universidades sólo podrían resolver buscando financiamiento alternativo en el mercado.

Con todo eso, Pugliese relativizó los efectos negativos de la LES al sostener que los hechos no sucedieron de acuerdo con las previsiones del texto legal aprobado en 1995, en tanto que,

...la resistencia de la propia comunidad universitaria en sus distintos estamentos y expresiones, las respuestas de los diferentes actores tanto en los gobiernos como en los organismos de planificación y evaluación del sistema universitario asignaron otros significados a la ley mediante modalidades de implementación que mostraron claramente ser resultado de una trama compleja y dinámica de tensiones, diálogos y negociaciones en el seno de la comunidad universitaria. De hecho, la educación universitaria en Argentina no asumió nunca las reglas del mercado (salvo quizás, en lo referido a la oferta de maestrías especializaciones y pasantías) y mantuvo su vocación de bien social (Pugliese, 2007: 8).

Con el advenimiento del gobierno del presidente Néstor Kirchner, Pugliese declaró el comienzo de una política de recuperación del compromiso del Estado con la universidad pública, apoyado en decisiones concretas: pago de las deudas heredadas de los ejercicios anteriores, cumplimiento de las ejecuciones presupuestarias, incrementos en la inversión que recompusieron los salarios de los docentes y de los trabajadores universitarios. La respuesta positiva a nivel presupuestario, inusual para un sector que arrastraba años de recortes y objeciones a estas demandas, mostró “una señal clara de una voluntad política”, que se definía como “opuesta a la que predominó durante la década anterior” (Pugliese, 2007: 8). Así, la receptividad a un conjunto de demandas presupuestarias fue contorneando el nuevo esquema de relaciones entre el gobierno y las universidades y resultó un elemento clave que marcó esta nueva relación (Erreguerena, 2017).

Al mismo tiempo, Pugliese destacó que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología asumió una política de responsabilidad estatal con la calidad y el mejoramiento de las universidades nacionales, mediante programas destinados a financiar las acciones de mejoramiento que surgían de los procesos de acreditación. De tal manera, sostuvo que esta política implicaba la recuperación del compromiso del Estado con la universidad y de ambos con la función social del sistema universitario. Con mayor especificidad indicó que las evaluaciones institucionales adquirirían un sentido totalmente diferente del que les asignaba la LES: estos procesos de evaluación expresaban un compromiso entre la universidad y el Estado: la primera evaluaba respecto de su capacidad para cumplir con calidad su función social y el segundo se comprometía con esos diagnósticos aportando el financiamiento de los programas de mejoramiento.

Por todo esto, Pugliese señaló un cambio en la dirección de las políticas desde la presidencia de Néstor Kirchner, en tanto consideraba que las políticas implementadas se habían apartado de la concepción ideológica que inspiraba la LES y habían modificado el significado de los mecanismos que ella establecía. A partir de estos cambios, era preciso iniciar una transformación del texto legal que expresase a nivel de leyes una nueva direccionalidad de la política para el sector.

En este nuevo esquema de construcción de la política universitaria, marcado por el buen tono, la búsqueda de consenso y la gobernabilidad del sector (Erreguerena, 2017), la SPU -durante la gestión de Juan Carlos Pugliese-, convocó al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y al Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) a fin de buscar acuerdos para proyectar una nueva ley que fuese considerada por el Congreso de la Nación.

Los documentos elaborados por Pugliese para la SPU⁵⁹ indicaban que existía una concepción mayoritaria, fuertemente extendida, que primero se había expresado en la resistencia a la LES y que luego se había expresado en el apoyo a los cambios en la política universitaria que impulsaba el gobierno de Néstor Kirchner, concretado en el documento del CIN, elaborado en 2004 por los rectores en Horco Molle, Tucumán. En estos documentos Pugliese había sostenido que entre los distintos actores universitarios había consenso para avanzar en esa dirección. Para este actor, un proyecto superador debía encontrar, como única condición, las concertaciones necesarias para que el nuevo marco legal generase las condiciones para que las universidades brindasen su aporte al desarrollo nacional. Más adelante veremos que aquel consenso en torno a modificar el texto legal no resultó ser mayoritario, por lo que la búsqueda por mayores acuerdos no estuvo exenta de tensiones y resistencias. No obstante, el buen ánimo entre la SPU y el CIN se mantuvo en tanto que ninguno avanzó sobre proyectos e iniciativas sensibles a ambos agentes (Erreguerena, 2017).

A fines de diciembre de 2005, Juan Carlos Pugliese presentó la renuncia a su cargo⁶⁰ y, luego de una breve gestión a cargo de Daniel Malcolm⁶¹, en agosto de 2006 asumió como secretario Alberto Dibbern. En la entrevista que le realizamos al secretario Alberto Dibbern, destacó la continuidad con relación al trabajo realizado por Pugliese en materia de cambio de ley. En efecto, sostuvo que el ministro de Educación, Ciencia y Técnica, Lic. Daniel Filmus, le encomendó que preparase un proyecto de ley.

Pugliese nos relató que, tras su renuncia como secretario de Políticas Universitarias en 2005, el tema de cambiar el marco legal para el sector había salido

---

⁵⁹ Pugliese, J. C. (2007). Informe de Actividades abril-diciembre 2007, IIPE-UNESCO Buenos Aires.

⁶⁰ Los medios de comunicación masiva dieron cuenta de la renuncia de Pugliese en la SPU señalando que la comunicación oficial insistió en que Pugliese había presentado la renuncia por cuestiones personales. No obstante, por fuentes informales, los medios relataron que diversas versiones hablaban de diferencias con un sector del gobierno por su procedencia radical, de un escándalo que se había suscitado en la Universidad de Formosa por los títulos a distancia y hasta un desacuerdo con el Presupuesto 2006. Véase: <https://www.lanacion.com.ar/cultura/pugliese-presento-la-renuncia-a-filmus-nid767861> <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-60983-2005-12-29.html>

⁶¹ Daniel Malcolm (proveniente del Justicialismo), ex rector de la Universidad Nacional de San Martín, fue Secretario de Políticas Universitarias entre diciembre de 2005 y agosto de 2006.

de la agenda del gobierno. A pesar de ello, con la triangulación de fuentes nos fue posible identificar que Pugliese continuó trabajando sobre este tema a pedido del director del Instituto Internacional de Planificación de la Educación (IIPE) - UNESCO, Dr. Juan Carlos Tedesco, con la conformidad del ministro Daniel Filmus y del CIN. El producto de ese trabajo de colaboración tenía como destinatario final al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT). Según el testimonio de Pugliese, aquel trabajo consistió en una recopilación de lo actuado durante su gestión y lo desarrollado posteriormente por la SPU. Además, elaboró un Informe final de actividades del año 2007, en el cual sistematizó el trabajo que había realizado como consultor en el marco del convenio entre el IIPE y el MECyT.

El trabajo realizado por Pugliese, en calidad de consultor, buscaba consensos entre los rectores para impulsar cambios en la LES. Según nos informó en una comunicación que mantuvimos⁶², este informe fue presentado “sin mucho éxito” a diversas universidades, entre 2007 y 2009. Estas expresiones mostrarían que aquel acuerdo con la comunidad universitaria para reformar la norma presentaba, en la práctica, sus limitaciones.

Pese a que la iniciativa de cambiar la normativa nacional quedó pendiente en la gestión de Filmus, en el mandato del Dr. Juan Carlos Tedesco frente al MECyT, a fines del 2007, los funcionarios habían anunciado que la reforma de la LES sería uno de los principales debates en la agenda⁶³. Por su parte, Dibbern aseguró que el tema continuó estando en la agenda pública; incluso, en aquellos años había afirmado que el ministro saliente, Daniel Filmus, iba a “continuar con la tarea desde el Senado”⁶⁴, cargo para el que había sido electo en 2007.

En la gestión de Tedesco también quedó pendiente el tratamiento de la nueva normativa para la educación superior. Sin embargo, el tema continuó en espera en la agenda gubernamental, en tanto que el nuevo ministro de Educación que asumió en 2009, Alberto Sileoni, anunció ante la Comisión del Senado de la Nación en abril de ese mismo año que por decisión del Ejecutivo enviaría al Congreso el proyecto de ley para la educación superior. Al respecto, indicó:

Tenemos la decisión de la presidenta de cerrar el ciclo normativo -que comenzó este gobierno en el 2003 con la Ley de Educación Técnico Profesional- con una

---

⁶² J.C. Pugliese, comunicación personal, 4 de abril de 2019.

⁶³ Julián Bruschtein (20 de noviembre de 2007). La reforma de la Ley de Educación Superior queda pendiente para 2008. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-94946-2007-11-20.html>

⁶⁴ Idem.

nueva Ley de Educación Superior. Tenemos el proyecto avanzado y lo vamos a poner a discusión como hemos hecho con todas las leyes anteriores.⁶⁵

Luego, en agosto de 2009, en su visita a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, el ministro Sileoni ratificó la presentación por parte del Ejecutivo de un proyecto de ley para la educación superior. Al respecto, en un medio de comunicación indicó: “en un corto plazo se les va a estar haciendo llegar a la Comisión de Educación de Diputados el proyecto de la Ley de Educación Superior del Ejecutivo para que lo consideren”⁶⁶.

Después de finalizar su mandato, Dibbern reconoció que durante los seis años de su gestión nunca pudo “sacar”⁶⁷ el proyecto. Esto mostraría que, a pesar de que el tema estaba en la agenda, el lugar que ocupaba en ella era de menor prioridad. Más adelante retomaremos los motivos y factores intervinientes que limitaron al gobierno para transformar el texto legal.

En este escenario de rotación de los ministros de Educación y de los secretarios de Política Universitaria, pero de continuidad en torno a la iniciativa por reformar la LES, Pugliese, en su rol de consultor en el marco del convenio entre IIPE y el MECyT y como promotor de la iniciativa, resaltó que la propuesta de modificación de la LES había sido “muy valorada por los principales actores del sistema universitario”. Al lado de ello, señaló que la oportunidad era propicia, luego de haber sido sancionada la Ley de Educación Nacional, la cual fungía como marco (Pugliese, 2007: 1). Así, las autoridades del MECyT y de la SPU expresaron otro argumento, a fin de persuadir y ganar apoyo entre los grupos y actores más influyentes de la educación superior, que refería a la necesidad de acompañar los cambios sucedidos en las leyes educativas sancionadas por el Congreso de la Nación entre los años 2005 y 2006, tales como, las leyes de Financiamiento Educativo 26.075⁶⁸, de Educación Técnico Profesional 26.058⁶⁹ y, fundamentalmente, la Ley de Educación Nacional N° 26.206. Estas nuevas normas educativas no sólo influían en el marco normativo de la educación superior, sino que suponían un cambio significativo en la concepción política imperante en el

---

⁶⁵ 29 de abril de 2010. Sileoni Anunció el Envío al Congreso del Proyecto de Ley de Educación Superior. *Juventud informada. Diario virtual*. Recuperado de: <http://www.juventudininformada.com.ar/2010/04/29/sileoni-anuncio-el-envio-al-congreso-del-proyecto-de-ley-de-educacion-superior/>

⁶⁶ 27 de agosto de 2009. Sileoni presentará un proyecto de Ley de Educación Superior. *Rosario3.com*. Recuperado de: <https://www.rosario3.com/noticias/Sileoni-presentara-un-proyecto-de-ley-de-Educacion-Superior-20090827-0048.html>

⁶⁷ Expresión extraída de la entrevista realizada a Alberto Dibbern en 2019.

⁶⁸ Sancionada por el Congreso Nacional el 21 de diciembre de 2005, promulgada el 9 de enero de 2006, decreto 7/06. Publicado en el Boletín Oficial Nro. 30.822 del 12 de enero de 2006.

⁶⁹ Sancionada por el Congreso Nacional el 7 de septiembre de 2005, promulgada el 8 de septiembre de 2005, decreto 1087/05. Publicado en el Boletín Oficial Nro. 30.735 del 9 de septiembre de 2005.

momento en el que se había sancionado la LES (Pugliese, 2007). Precisamente, Pugliese declaró que la sanción de la Ley de Educación Nacional era “una clara demostración de la convergencia de los actores sociales y el gobierno”, que se había transformado en un tema central en la agenda de gobierno y que se logró expresar a nivel de leyes (Pugliese 2007: 16). Así pues, para Pugliese, este antecedente había dejado expedito el camino para que la reforma de la LES se instalara como tema de agenda gubernamental. Consecuentemente, en la entrevista que le realizamos destacó que, en ese marco de reformas de políticas educativas, era un momento oportuno para establecer un cambio en la normativa nacional, en tanto existía un marco político favorable, dado que el gobierno kirchnerista se encontraba “consolidado”.

Aquí reconocimos nuevos argumentos que se fueron sumando a los iniciales que permitieron sostener el problema en la agenda gubernamental, a pesar de la rotación de ministros y secretarios de políticas universitarias. Como vimos, los cuestionamientos a la LES y los cambios impulsados por el nuevo gobierno nacional en materia de políticas para el sector permitió considerar a los formuladores de la iniciativa que, entre la comunidad universitaria, había consenso para reformular la Ley. Sin embargo, la existencia de un problema o de una condición que requiere de atención constituye sólo una explicación parcial de un cambio en las prioridades de la agenda de políticas públicas. Por lo cual, hay otras dimensiones que marcan la evolución y supervivencia en la agenda gubernamental, tales como la aceptabilidad de valores y la anticipación de restricciones futuras (Kingdon, 1984), que retomaremos en el próximo apartado. Después de todo, los reclamos por derogar la LES y sancionar una nueva norma tuvieron su largo derrotero, y aun así su modificación total no resultó posible, a excepción de la Reforma Puiggrós que estableció algunas modificaciones sustantivas a esta Ley.

2.2 La vertiente de las políticas públicas

Si dejamos de lado la vertiente de los problemas y analizamos la vertiente de las políticas públicas encontramos que, en este proceso, las alternativas de solución fueron elaboradas por la SPU y por el CIN, las cuales resultaron parcialmente similares. No obstante, aquello que las diferenciaba se tornó en un elemento sustantivo que condicionó la aceptabilidad de la iniciativa promovida por la SPU.

En la gestión de Pugliese, la SPU impulsó dentro del CIN las primeras iniciativas de discusión de la LES, a partir de la realización de las “Primeras Jornadas de reflexión sobre Educación Superior en la Argentina” (realizadas el 26 y 27 de agosto

de 2004 en Horco Molle, Tucumán). Este encuentro había concluido con una Declaración en la cual se recogieron distintos acuerdos que referenciarían el nuevo pacto entre las universidades y el Estado: estas se comprometían a elevar su pertinencia social y el Estado abandonaba el rol de evaluador desconfiado y descomprometido.

Un año después, los días 13 y 14 de diciembre de 2005, se habían llevado a cabo las “Segundas Jornadas de reflexión sobre la Educación Superior”, en Mar del Plata. En este caso, la actividad se centró específicamente en el texto de la Ley de Educación Superior, e incluyó el análisis de algunos ejes fundamentales de la normativa, evaluados a la luz de los diez años de vigencia: Autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales en la Constitución Nacional y en la Ley de Educación Superior; Evaluación y acreditación. Régimen de títulos. CONEAU, composición y funciones; Régimen salarial y de administración de personal. Centralización o descentralización, autonomía y autarquía.

En el mes de febrero de 2007, en la gestión de Dibbern a cargo de la SPU, el Comité Ejecutivo del CIN había solicitado a todas las universidades que acercasen sus propuestas, trabajos y proyectos de ley con la intención de elaborar una agenda programática para la nueva Ley de Educación Superior. Como producto de dicho proceso, por Acuerdo Plenario N° 640/07, el CIN aprobó un documento que recogía el compromiso de los rectores ante el MECyT y la comunidad universitaria de elaborar lineamientos para una propuesta de reforma de la LES (Art. 1 y 2). Además, conformó una Comisión especial, integrada por las Universidades Nacionales de La Matanza, Lanús, Tucumán, Salta, San Luis y Sur, para la preparación y elaboración de un documento que, posteriormente, sería puesto a consideración del Plenario del CIN. Esta Comisión elaboró un documento preliminar que se sometió a discusión en una reunión especial llevada a cabo en Vaquerías, Provincia de Córdoba, los días 23 y 24 de agosto de 2007. Allí todos los miembros del CIN analizaron este documento, elaboraron propuestas y establecieron precisiones que luego fueron retomadas por la Comisión. Los temas seleccionados en ese documento finalmente fueron: 1) Conceptos generales; 2) Características de la Ley; 3) Organización y Coordinación del Sistema de Educación Superior; 4) Política Presupuestaria y Administrativa (CIN, 2007).

En lo que sigue y a los fines de este capítulo, describiremos la agenda de contenidos propuesta por el CIN en los ejes temáticos “Conceptos generales” y “Características de la Ley”, en tanto que, en ambos ejes, es posible reconocer las directrices que proponían sobre el acceso y las principales diferencias entre las

agendas del CIN y de la SPU⁷⁰. Además, consideramos que este breve análisis nos permitirá comprender alguno de los criterios por los cuales la propuesta de la SPU no logró la aceptabilidad suficiente entre los actores que participaron de este proceso.

En el primer núcleo temático, el CIN concibió a la educación superior como bien público y derecho humano, en consonancia con lo planteado por la Ley de Educación Nacional sancionada en 2006, y otras declaraciones internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la ONU en 1966, ampliado por la Declaración de CEPAL (2005), la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior – UNESCO (1998) y los objetivos planteados en la Cumbre de Rectores de Latinoamérica (2006). Asimismo, declaró los principios de gratuidad de los estudios de grado y de equidad como un principio de justicia en la igualdad, y afirmó la autonomía y la autarquía de las instituciones universitarias (CIN, 2007).

Respecto de este núcleo temático, observamos coincidencias con la agenda de contenidos planteados desde la SPU para la elaboración de la nueva ley. La SPU propuso establecer el carácter de bien social para la educación superior, aunque no la definió como un derecho humano, tal como lo hizo el CIN. Además, procuró garantizar la gratuidad de la enseñanza de grado en las instituciones universitarias nacionales y la equidad, mediante mecanismos que asegurasen una efectiva igualdad de oportunidades para el acceso y la permanencia en el sistema. En la agenda de la SPU se consideró un aspecto que no estuvo presente en las definiciones del CIN, esto es, que las universidades incorporasen un sistema de becas y que el MECyT asignara fondos suficientes para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso y permanencia en los estudios. De este modo, la SPU anticipó la necesidad de establecer por ley medidas económico-financieras específicas que permitiese garantizar el acceso y permanencia en la educación superior a los sectores más desfavorecidos. Como señalamos en la presentación de este capítulo, estas iniciativas serían las que finalmente se implementaron durante la gestión de Cristina Kirchner, sin haberse expresando en un cambio de ley. La SPU, además, revalorizó, al igual que el CIN, “los principios y garantías consolidados en el sistema universitario de respeto irrestricto a la autonomía universitaria” (Pugliese, 2007: 19).

En el segundo núcleo temático el CIN especificó que las formas particulares de gobierno, los sistemas de elección de las autoridades, la duración de los mandatos, la composición de los órganos colegiados y sus distribuciones respectivas y la representación de la comunidad debían estar normadas por los estatutos de cada

---

⁷⁰ En los ejes temáticos “Organización y Coordinación del Sistema de Educación Superior” y “Política Presupuestaria y Administrativa” identificamos que las orientaciones enunciadas por parte del CIN resultaron coincidentes con las propuestas programáticas de la SPU.

universidad. Señaló que la Ley debía efectivamente continuar siendo una Ley para la Educación Superior y que la misma debía comprender a las instituciones universitarias públicas y a las privadas. En cuanto a los sistemas de ingreso, aspecto que nos interesa resaltar, el CIN declaró que tanto sus condiciones como sus requisitos debían establecerlos cada institución universitaria.

Con relación a estos temas, observamos coincidencias y diferencias respecto de los lineamientos propuestos por la SPU. En cuanto a las similitudes, la SPU propuso que las universidades recuperasen las plenas facultades respecto del régimen de alumnos, incluido el sistema de ingreso, y las funciones de los órganos de gobierno de las instituciones universitarias. En cuanto a las diferencias, la SPU propuso establecer la composición de los órganos colegiados, incorporar el principio constitucional de la periodicidad de los mandatos y unificar los criterios de duración de las autoridades electivas, y fijar la periodicidad de los concursos docentes.

Respecto de la cuestión del acceso, las agendas del CIN y de la SPU acordaban con otorgar plena autonomía a las instituciones universitarias para que definiesen sus propias condiciones y requisitos, por lo que las normas para el acceso debían ser legisladas en la órbita de cada institución. Podemos destacar que ninguno de los sectores planteó legislar un sistema de ingreso irrestricto tal como sería propuesto en la LeNES y por lo establecido en la reforma de 2015, tal como profundizaremos en el capítulo siguiente.

Este breve repaso por los principales temas de las agendas de la SPU y del CIN nos permitió reconocer que las propuestas de cambio elaboradas por los rectores eran mayormente coincidentes con las iniciativas enunciadas por la SPU. No obstante, fue posible identificar algunas diferencias vinculadas con los alcances de la autonomía universitaria. Por un lado, el CIN abogaba por una ley que otorgase absoluta autonomía a las universidades en cuestiones relativas a las formas de gobierno de las instituciones (sistemas de elección de las autoridades, duración de mandatos, composición de los órganos colegiados y sus distribuciones respectivas y los sistemas de ingreso). Por el otro lado, la SPU pretendía establecer regulaciones en algunos de los aspectos del gobierno de las instituciones universitarias (composición de los órganos colegiados, periodicidad de los mandatos y de los concursos docentes), mientras afirmaba que otros fuesen normados por los estatutos de cada universidad (régimen de alumnos, sistema de ingreso y funciones de los órganos de gobierno).

Podríamos considerar que la divergencia que había respecto de los alcances de la autonomía entre ambas agendas funcionó como un valor o principio que generó un grado bajo de aceptabilidad entre la comunidad de rectores sobre la iniciativa que

impulsaba la SPU, en tanto que esta desafiaba los criterios aceptables por los rectores.

En el apartado anterior vimos que los documentos elaborados por Pugliese en 2007 expresaban la existencia de cierto consenso por parte de la comunidad universitaria por modificar la normativa. En los argumentos que este actor construyó “en presente”, es decir, desde la situación actual de las políticas por las que se lo interrogó⁷¹, Pugliese planteó que había una discusión que giraba en torno a quién establecía las políticas universitarias en la Argentina, esto es, si lo hacía el gobierno como agente sectorial del Estado o la universidad autónoma:

... hay quienes dicen que no hay políticas universitarias en Argentina, sino que la política la hace la universidad autónoma. Un anclaje de esto fue el gobierno de Alfonsín del que participé, al cual me adherí. De esa formación política provengo; que no tenía una oficina de universidades sino una Dirección Nacional de Asuntos Universitarios. Otra concepción asume que es el gobierno el que tiene que hacer las políticas universitarias; es lo que instaló Del Bello cuando se creó la Secretaría de Política Universitaria (...) Entonces, ¿quién hace las políticas universitarias? (Pugliese, entrevista, 2018).

A partir de esta pregunta, Pugliese argumentó -sin que se lo preguntásemos- que las universidades tienen dificultades para la toma de decisiones y ello se debe a sus rasgos organizacionales: el tamaño y el gobierno de estas instituciones (que adoptan la forma de república parlamentaria):

La dificultad de las universidades, sobre todo las más grandes, para tomar decisiones, como mi querida Universidad de La Plata -donde me formé-, se debe a la estructura de su Consejo Superior, que es disparatada; no se puede tener un colegiado ejecutivo de sesenta personas. No se pueden tomar decisiones ahí. Por eso en el bucólico recinto de la Universidad de La Plata, en el campo que tiene en 25 de mayo, se eligió al rector hace diez años. Por eso, la Universidad de Buenos Aires tuvo que elegir el rector en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación. Por eso, la Universidad del Comahue estuvo dos años tomada y tres años sin rector (...) ¿Por qué? Porque es muy difícil tomar decisiones. En la Universidad de Buenos Aires el rectorado es una coordinación de facultades, no hay una concepción de la universidad. Esto tiene que ver con lo que me pasaba a mí [refiriéndose a su rol como secretario de políticas universitarias]; venían los rectores de las grandes universidades y me decían: no me vayas a mandar plata, mándamela con asignación directa. (Pugliese, entrevista, 2018).

De esta manera, Pugliese sostuvo que la forma de gobierno de las universidades nacionales dificultaba la inducción de cambios desde la cumbre de las instituciones, dado que el poder se encuentra diseminado en las bases organizadas a partir de la representación política de los actores que ejercen su ciudadanía universitaria, a través de “alianzas cruzadas”:

---

⁷¹ La entrevista a Juan Carlos Pugliese fue realizada el día 14 de diciembre de 2018 en la ciudad de Buenos Aires.

(...) las universidades grandes están loteadas (...). La composición política de las universidades no se da en línea con la composición política de la Argentina. En las universidades hay alianzas cruzadas (...) La Universidad de La Plata tiene facultades gobernadas por alguien de origen peronista que tiene como colaborador y apoyo en agrupaciones que forman parte del radicalismo. (Pugliese, entrevista, 2018).

Una vez que señaló las dificultades en el ámbito universitario, Pugliese amplió su observación y la dirigió hacia los organismos del Estado. En la misma entrevista, señaló la lábil incidencia que tienen los organismos de coordinación del sistema de educación superior: el Consejo de Universidades (CU), los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), y los organismos de coordinación de las universidades públicas y privadas (el Consejo Interuniversitario Nacional y el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas). Para este actor, la SPU y los organismos de coordinación carecen de equipos técnicos de carácter permanente que puedan pensar la universidad más allá de la coyuntura. Asimismo, la definición del presupuesto universitario también mostraría las tensiones en la definición de políticas universitarias:

Los presupuestos se establecieron por el consolidado del año anterior, eso era lo que formaba parte de la ley. Por ejemplo, se les daba 100 pesos a las universidades y durante el curso del año se aumentaban los salarios un 40%, entonces le daban 40 (...) entonces el cálculo de recursos era muy inferior al real ¿Por qué? Porque no se hacía un cálculo de recursos, sino que se hacía el consolidado del año anterior ¿Cómo vas a hacer políticas universitarias así? ¿Qué tipo de planificación vas a hacer? Es imposible. ¿Mejoró el presupuesto universitario? ¿Mejoraron los salarios universitarios? Sin lugar a duda; yo fui la cara visible del mayor incremento salarial que hubo desde el 2005 hasta ahora. Todo lo que ha habido es porcentual. Ahora ¿Esos incrementos adónde fueron? Fueron a ampliar las plantas docentes. (Pugliese, entrevista, 2018).

Se desprende del argumento de Pugliese que las políticas dirigidas al sector las tenía que formular el gobierno en concertación con la universidad, preservando las atribuciones del gobierno y de la universidad autónoma. Sin embargo, desde la perspectiva del actor, este aspecto no se habría resuelto en tanto que forma parte de una tensión que resulta permanente y persistente -al menos hasta 2018 cuando este actor fue entrevistado-.

Esta tensión se ubica dentro de la vertiente de las soluciones que explica básicamente cómo son generadas las propuestas para resolver un problema. Esa disputa puede ser vinculada nuevamente con el criterio de aceptabilidad. Esto es, para que la iniciativa sobreviva al arduo debate y confrontación debe tener aceptación en cuanto a los criterios o conocimientos que la comunidad política tiene por ciertos. En este caso, el criterio de quién debe formular las directrices para el sector – si el gobierno o las universidades- explicaría el bajo grado de aceptación que tuvo entre la comunidad universitaria y por qué esta iniciativa, formulada por actores del Estado, no

sobrevivió en la agenda gubernamental, en un contexto en el que el kirchnerismo priorizaba la construcción de sus acciones a través del consenso con los principales actores del campo universitario.

Durante la gestión de Alberto Sileoni en el MECyT (2009-2015), y de Alberto Dibbern en la SPU (2006-2012), se avanzó en la escritura de un proyecto de ley, el cual no fue publicado, motivo por el cual tampoco pudimos acceder a él. Cuando Sileoni anunció el envío al Congreso de un proyecto de ley, Dibbern explicó a los senadores de la Comisión de Educación el proceso de consultas y los documentos considerados para la elaboración del Proyecto:

Se observaron todos los proyectos de ley presentados en Diputados y Senadores, se trabajó con los distintos gremios y se consultó a todos los sectores involucrados. Asimismo, se tuvo en cuenta las diferentes reuniones y conferencias que se realizaron a nivel mundial con respecto al futuro de la Educación Superior.⁷²

Dibbern detalló, además, los puntos principales que contemplaba la norma:

Elaboramos un proyecto de ley que tiene como eje central resaltar la cuestión de la autonomía universitaria, la educación superior como bien público, la gratuidad como un derecho constitucional, la inclusión, la articulación, la calidad como un hecho que tiene que estar relacionado con la pertinencia de las universidades con el desarrollo regional y nacional, la libertad de cátedra, entre otros puntos⁷³.

En la entrevista realizada a Dibbern fue posible identificar algunos de los rasgos de la propuesta que permitieron reconocer los contenidos que se asemejaban y otros que diferían de las ideas sostenidas por el exsecretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos Pugliese.

Por un lado, se retomaba la idea de regular determinados aspectos del gobierno de las instituciones universitarias, entre los cuales se incluía la composición de los órganos colegiados (se proponía que ninguno de los claustros tuviese mayoría), la periodicidad de los mandatos de las autoridades y de los concursos docentes. Tal como vimos anteriormente, estos aspectos no eran coincidentes con las propuestas planteadas por el CIN y, por lo tanto, resistido por los rectores:

Cuando tenés que pasar de una categoría a la otra tiene que haber un concurso docente abierto, exposición y antecedentes. La universidad necesita renovación permanente. Es así porque hay jóvenes que se forman, que van al exterior, que hacen un esfuerzo acá con el doctorado, y que siempre van a estar tapados por alguien que se quedó ahí, que tiene estabilidad, que nadie lo evalúa o que lo evalúan los amigos. Para mí ese es uno de los temas centrales. El otro es la

---

⁷² 29 de abril de 2010. Sileoni Anunció el Envío al Congreso del Proyecto de Ley de Educación Superior. *Juventud informada. Diario virtual*. Recuperado de: <http://www.juventudininformada.com.ar/2010/04/29/sileoni-anuncio-el-envio-al-congreso-del-proyecto-de-ley-de-educacion-superior/>

⁷³ Ídem.

duración de los mandatos de las autoridades (...). Mi proyecto de ley contemplaba que tenía que durar un mandato lo mismo que duran los cargos electivos del Poder Ejecutivo nacional porque si no uno se transforma en dueño y no hay renovación de autoridades, de ideas (...) Como la ley no lo prevé, los estatutos dicen que el cargo del rector puede ser reelecto. Entonces porque no le pusiste límite pueden ser reelectos (...) Hay rectores que hace veinticinco años están y que abajo no hay nada más que amigos (...). A mí me parece que, en una nueva ley de educación superior, si alguna vez se da, uno de los temas es el de la duración de los cargos de las autoridades, lo que pasa que te tenés que pelear con aquellos rectores (...).

(...) Sobre la composición del cuerpo académico de los consejos superiores, nosotros solamente decíamos que ningún claustro tuviera mayoría propia (...). Los rectores querían cambiarlo, los rectores siempre quisieron que los docentes tuvieran la mayoría. (Dibbern, entrevista, 2019).

Además, Dibbern afirmó que se trataba de un proyecto de ley “acotado”, pero con aspectos novedosos. Algunos de estos rasgos referían a la recertificación de los títulos universitarios para el ejercicio profesional y la introducción de algunos contenidos transversales obligatorios a todas las carreras de grado.

En cuanto a la cuestión del acceso, Dibbern sostuvo que su proyecto establecía un ingreso “libre” y eran las universidades las encargadas de establecer los requisitos y las exigencias, como por ejemplo los “cursos de nivelación”, pero “sin cupo”. En este caso, el proyecto establecía que no hubiera “restricción por cupo”, aunque esta medida no prohibía que las instituciones adoptasen exámenes restrictivos.

Además de estas ideas, el proyecto pretendía regir sólo para el sector universitario dado que su formulador asumía que “la educación terciaria estaba contemplada en la Ley de Educación Nacional” (Dibbern, entrevista, 2019). Esta característica del proyecto de ley se alejaba, tal como vimos, de los criterios que había planteado el CIN en el que se acordaba que la nueva ley debía efectivamente continuar siendo una Ley para la Educación Superior y de la propuesta promovida por el anterior secretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos Pugliese.

Más allá de las distintas soluciones que desde la SPU se fueron proponiendo para la definición de la nueva ley, estas iniciativas no lograron los acuerdos y la aceptabilidad suficiente entre los actores más influyentes del sector. En opinión de Pugliese, durante su gestión, el tránsito por los debates declarativos demoró la construcción de consenso para el tratamiento sobre las características operativas de la ley, por lo que los acuerdos respecto de cambiar la normativa fueron perdiendo “entusiasmo”:

Me parece que se discutió mucho sobre lo declarativo o la afirmación de principios que debe contener la ley. En eso estamos todos de acuerdo, pero no se avanzó en el debate acerca de la utilización de una herramienta legal para los cambios que tienen que producirse en las universidades y, en este sentido, me parece que la cuestión está pendiente (...) Considero que lo declarativo hay que reafirmarlo, sobre todo porque la Ley de Educación Superior no reglamentó como corresponde

las incorporaciones de los principios generales que rigen a las universidades desde que la Asamblea Constituyente reformó la Constitución en el '94. Me refiero a gratuidad, equidad y la cuestión de la autonomía. Así que me parece que eso debiera reafirmarse en una ley en el sentido expresado por la Constitución y, además, en el sentido que se han pronunciado los distintos actores políticos. Pero eso no implica que no avancemos sobre cuestiones operativas, en herramientas para plasmar esos principios. (Pugliese, entrevista, 2018).

Para Pugliese, entre los rectores de las universidades había acuerdo en cuanto a los ejes declarativos o principios que tenían que ser reafirmados en la ley, tales como autonomía, autarquía, ingreso directo (con sistemas de ingreso definidos por las universidades), la existencia de un organismo de coordinación y otro de evaluación. Sin embargo, como vimos, existían diferencias con las propuestas de los rectores respecto a las características operativas de ley, fundamentalmente, sobre los alcances que debía tener la autonomía de las instituciones universitarias.

La definición de un nuevo texto normativo por parte de la SPU, que presentaba diferencias entre los sectores y actores interesados, tuvo limitaciones políticas: Dibbern sostuvo que “el alcance de ese trabajo llegaba hasta cumplir con una misión” que era decir “estamos haciendo algo”. Y agregó: “cuando llegaba el momento no se podía avanzar porque nadie quería generar conflicto” (Dibbern, entrevista, 2019).

En los argumentos que Pugliese dio en el presente manifestó que en aquel momento “no hubo voluntad política por parte de los rectores para cambiar la ley, ni voluntad política desde el MECyT para poner este tema como prioritario en la agenda educativa” (Pugliese, entrevista, 2018). Esta visión es consistente con lo planteado por Dibbern quien también dio cuenta de una falta de acuerdo por reformar la ley por parte de los rectores, en la medida en que para algunos de ellos la ley “funcionaba”, por lo que no era prioritario modificarla, a fin de evitar “problemas”:

Hay dos discursos: el que se da en un consejo superior para conformar a los centros de estudiantes, a las agrupaciones estudiantiles, a algunos gremios donde todos declaran que la ley hay que cambiarla y, después, el discurso que se tiene cuando estamos frente a frente con el grupo de rectores, te dicen: mejor no toquemos nada porque esto es para problemas; cuál es la dificultad que tenemos con continuar con esta ley si hasta ahora viene funcionando y hay cosas de las cuales dice pero que no se cumplen, entonces es mejor el estatuto (...) (Dibbern, entrevista, 2019).

Asimismo, este actor expresó que durante el mandato de Néstor Kirchner y las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner no se habilitó la presentación de un proyecto de ley por parte de la SPU, en pos de mantener la “tranquilidad” y evitar un conflicto con el sector:

(...) si estamos tranquilos, ¿por qué queremos un conflicto? En aquel momento, jamás hubo un problema, salvo al principio que teníamos problema con la UBA que no podía elegir rector, con Comahue que estaba también en un conflicto, fue el primer año, 2006. A partir de 2007-2008 no hubo ni si quiera un solo paro

docente, no hubo conflictos salariales, se solucionaron rápidamente, el presupuesto fue creciendo. (...) El gobierno no quería un conflicto. (...) Algunos rectores que tenían acercamiento al gobierno me decían que no era el momento para hacerlo. El presidente o la presidenta, según la época, que tenían interés en impulsarlo, tocaban con esas opiniones que les llegaban. Entonces fue quedando en el medio para evitar los conflictos. En varios discursos de inicio de las actividades del Congreso, Cristina, por ejemplo, anunciaba la modificación de la ley y después nunca se podía concretar porque la orden era: no muevan nada. (Dibbern, entrevista, 2019).

En cuanto a la posición de los rectores de las universidades, según Pugliese, no había acuerdo sobre la “oportunidad” para cambiar la ley. Fundamentalmente, sostuvo que algunos rectores desconfiaban del bloque mayoritario del Parlamento (peronismo), especialmente en la Cámara de Diputados, en tanto que “no querían saber nada con el bloque peronista porque era una mezcolanza de gente”. Para el sector universitario perteneciente al partido radical, la desconfianza con el sector mayoritario del Parlamento se debía a que podían “definir los rasgos” e “imponer” la ley. Por tal motivo, había una “desconfianza hacia el gobierno y primaban las pertenencias partidarias o los colores políticos y no se lograba un debate amplio sobre qué necesidades tenía el país y cuál era el rol de la universidad en todo ello” (Pugliese entrevista, 2018).

Tanto para Pugliese como para Dibbern, si el gobierno y la comunidad universitaria hubieran establecido acuerdos, el sector mayoritario del Parlamento no hubiera presentado iniciativas disímiles. En palabras de Pugliese:

Lo que yo decía era que si la comunidad universitaria a través de los rectores, los sindicatos, los estudiantes y el gobierno se ponían de acuerdo con un proyecto de ley que incluso podía expresar las diferencias que había, esa propuesta iba a ser ratificada por el Parlamento, que no iba a tener iniciativas distintas si este colectivo se ponía de acuerdo. (Pugliese, entrevista, 2018).

Sin embargo, sostuvo que no había confianza política para construir una iniciativa consensuada o concertada entre las universidades y el gobierno. Para Pugliese, esta confianza se podía haber construido a través de un acuerdo interpartidario entre los dirigentes nacionales del radicalismo y del peronismo. Por esta razón y dada la afinidad partidaria de Pugliese, de militancia radical, durante su gestión en la SPU mantuvo conversaciones con el expresidente Raúl Alfonsín quien, según su testimonio, estaba “dispuesto” a impulsar un cambio de la ley. Finalmente, Pugliese concertó un encuentro entre Raúl Alfonsín y Cristina Fernández de Kirchner, senadora de la Nación en aquel momento, para dialogar sobre el cambio de ley para la Educación Superior. El encuentro entre estos referentes nacionales finalmente no derivó en la conformación de una coalición. En consecuencia, para Pugliese, el

oficialismo tampoco mostró voluntad política para establecer alianzas con otros sectores políticos.

Si bien no indagamos en profundidad sobre esta negociación y las razones que obstaculizaron una alianza entre ambos líderes políticos, podemos señalar que, en este tipo intercambios, que están gobernados por el arte de la negociación, los actores buscan pactar estratégicamente a fin de aumentar la probabilidad de satisfacción de sus intereses al mayor nivel posible. Asumimos que, en esta negociación, los actores no establecieron acuerdos en la medida en que el apoyo a la iniciativa podría haber llevado un precio tácito o bien representaba una disminución de los intereses de alguna de las partes.

Con todo y lo anterior, Pugliese relató que durante su gestión solicitó al ministro Filmus que le “habilitase” una entrevista con el presidente Néstor Kirchner porque consideraba que se podía establecer un acuerdo entre los rectores y el gobierno si el presidente les solicitaba que elaborasen una ley para enviarla al Congreso. Finalmente, la entrevista con el presidente Kirchner no se concretó.

Por ello, en este proceso político, Pugliese, como promotor de la iniciativa de reformar el texto legal buscó apoyo a su propuesta dentro de la fase de intercambios, orientados a construir alianzas con la finalidad de agregar recursos de poder a la iniciativa que promovía. Sin embargo, las estrategias y soluciones que Pugliese impulsaba no resultaron suficientes, en tanto que el clima político no era favorable. Con esto último nos referimos a las predisposiciones y percepciones que los actores de poder (rectores, dirigentes, gobierno, etc.) tenían respecto de la iniciativa por transformar la normativa para el sector y la aceptabilidad de la propuesta en discusión.

La perspectiva de Dibbern es coincidente con la de Pugliese en tanto que sostuvo que, para el gobierno kirchnerista, “nunca era el momento oportuno porque estábamos en año electoral o porque iba a generar un conflicto”. En tal sentido, observamos que la propuesta impulsada por la SPU no logró aportar suficientes elementos que mostrase que era capaz de superar objeciones, las cual podían obstaculizar su funcionamiento y operación en el futuro. Por lo cual, la anticipación de que la propuesta no tenía aceptación por parte de los rectores condicionó al gobierno, en la medida en que asumía que la implementación del proyecto enfrentaría una importante oposición por parte de estos actores con notable influencia dentro del sistema universitario, y que generaría un conflicto que el gobierno no quería enfrentar

Llegados hasta aquí, pudimos identificar que la modificación del marco normativo nacional para la educación superior se convirtió en un asunto de la agenda pública y en un tema de la agenda gubernamental a partir de los cambios en la direccionalidad de las políticas en los gobiernos kirchneristas que buscaban acompañarse con una

nueva ley para el sector. Sin embargo, durante el trayecto del problema a la agenda gubernamental, en busca de atención, consensos y de coaliciones entre diversos actores y sectores, se fue desactivando o bien el gobierno nacional lo puso en línea de espera. Vimos que el criterio de anticipación de restricción futura (Kingdon, 1984) operó para que el gobierno desactivase tal iniciativa en tanto que priorizó la gobernabilidad del sector. En consecuencia, el resultado de este proceso de revisión del marco normativo para la educación superior impulsado por la SPU no logró expresarse en un proyecto específico por la falta de convergencia entre el gobierno y los actores universitarios que participaron de este proceso. Esto evidenciará la amplia conformidad de la gran mayoría de los rectores con la configuración determinada por la ley vigente, y los temores y preocupaciones, por la imprevisibilidad de sus derivaciones, de abrir un debate que concluya con la reforma o derogación de la LES.

3. La intención de sancionar una nueva ley de Educación Superior desde el Poder Legislativo

3.1 La vertiente de los problemas

La consigna por la modificación de la LES también fue sostenida desde el Poder Legislativo, por lo que no ha sido una demanda recurrente sólo del ámbito universitario. En lo que sigue analizamos el proceso de otra propuesta de ley elaborada por el oficialismo, desde el Poder Legislativo, a partir del 2008. El proyecto denominado Ley Nacional de Educación Superior (LeNES) fue elaborado por la diputada del Frente para la Victoria, Adriana Puiggrós, que resultó el antecedente directo a la reforma efectuada en 2015. Además, se trató de otra iniciativa oficialista que disputó con la impulsada por la SPU, durante la gestión de Alberto Dibbern.

Para los formuladores de la LeNES, el puntapié que inició la formulación de un proyecto de ley fue dado por el discurso de apertura 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”⁷⁴.

La intención de formular una nueva legislación en materia de educación superior por parte de los hacedores de la LeNES surgió de aquel discurso presidencial. Una de las actantes fue la pedagoga Dra. Adriana Puiggrós, quien declaró que la presidenta respondió a un “pedido general”, “haciéndose eco de la

---

⁷⁴ 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.

opinión ampliamente mayoritaria de la comunidad universitaria y de la educación superior en su conjunto” (Puiggrós, 2012: 66). Al mismo tiempo, otro de los actantes, el 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”.

El origen del problema público estuvo fundamentado en que había un “consenso político” en la sociedad para modificar la LES porque era un “símbolo del menemismo [...] que había que derrocar”. Entre los cuestionamientos a esta ley se destacaron 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, el asesor de Puiggrós 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”

Algunos analistas sociales identifican que la ley de los 90 fue fuertemente cuestionada por diversos actores sociales y políticos: académicos de las universidades públicas, políticos y partidos de la oposición de izquierda y centroizquierda, y los gremios docentes con alcance nacional. Además, señalan 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). Sin embargo, reconocemos otras posiciones existentes de actores universitarios que aceptaron las políticas de aquella década en tanto asumían que la normativa de los 90 no había sido de ningún modo un obstáculo insalvable para que las universidades llevaran a cabo, dentro de ese marco legal, las políticas y acciones que habían creído necesarias y convenientes a lo largo de todos estos años (Giménez y Del Bello, 2018; Finocchiaro, 2004; Sánchez Martínez, 2018). Estas perspectivas valorizan positivamente los resultados de la LES dado que no sólo contribuyó a la “modernización del sistema” sino que, además, “amplió los alcances de la autonomía” universitaria. Asimismo, sostienen que la LES resultó ser “disfuncional al período neoliberal” y, pese a las críticas y pedidos de modificación del texto legal, destacan que no hubo consenso suficiente para su reemplazo. Al respecto, Giménez y Del Bello afirman:

Sin lugar a duda el análisis de la LES a 21 años de su promulgación, desapasionado por la distancia temporal, permite concluir que la misma tuvo un impacto modernizador del sistema universitario. Al mismo tiempo que como marco regulatorio amplió los alcances de la autonomía universitaria, redefinió el papel del Estado en relación con las instituciones, poniéndose el acento en un control remoto, a distancia. Las universidades modificaron sus estatutos adecuándose a la LES, y pese a la retórica discursiva sobre la necesidad de su modificación por su origen espurio de un decenio marcado por la hegemonía neoliberal, en privado nadie tiene una voluntad efectiva para su derogación y sustitución por una nueva ley de educación superior o al menos universitaria. La LES fue disfuncional al período neoliberal, a diferencia del resto de los países de América Latina, con la sola excepción de Uruguay, el sistema universitario ni se desreguló ni se privatizó (2018: 84).

En cambio, para los formuladores del proyecto LeNES había “consenso” en torno a la revisión de la LES, aunque como vimos, existían posiciones contrapuestas que no fueron consideradas dentro de estos planteamientos. Como contrapunto sólo fue mencionado que aquel consenso se constituyó en estrecha ligazón con la aceptación y permeabilidad de la comunidad universitaria a la ley de los 90. Esta perspectiva es coincidente con lo planteado por Suasnábar (2005; 2012), Chiroleu y Iazzetta (2009; 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.

El criterio para reformar la LES se planteó desde la necesidad de “cerrar un ciclo de reformas” en materia educativa. Desde el 2003 se sancionaron leyes consideradas fundamentales para la recuperación de la educación argentina, entre ellas la Ley Técnico Profesional 26.058, la Ley de Financiamiento Educativo 26.075 y la Ley de Educación Nacional 26.206, entre otras⁷⁵. Los entrevistados asumieron que, en las décadas anteriores, las políticas públicas del Estado estuvieron dirigidas a la desarticulación y al desfinanciamiento del sistema educativo. Además, señalaron que desde el 2003 se avanzó «de manera significativa en lo que se refiere a la educación como un derecho y un bien social, en contraposición a las políticas neoliberales aplicadas en la década del 90” (Puiggrós, 2012: 13). Las razones de estos avances fueron explicadas no solo por el aumento de la inversión presupuestaria y el haber alcanzado más del 6 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) para esta área sino, a su vez, por las decisiones políticas en las que también el modelo educativo de los gobiernos de Néstor Kirchner, primero, y Cristina Fernández, después, hubieron tomado, como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo (AUH).

---

⁷⁵ Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (n.25.864, año 2003); Ley de Fondo Nacional de Incentivo Docente (n. 25.919, año 2004); Ley de Educación Sexual Integral (n. 26.150, año 2006).

Para los formuladores de la LeNES, las tres leyes educativas anteriormente mencionadas permitieron considerar al Estado como el garante del derecho personal a la educación, pero también como eje de la responsabilidad del Estado sobre la provisión de una educación integral, gratuita de los niveles educativos obligatorios, e inclusiva para todos los habitantes de la Nación. Más aún, sostuvieron que la LES que “careció de los consensos suficientes debe ser modificada para adaptarla al futuro educativo (...) y también, porque el tema de la educación superior viene a cerrar un ciclo de reformas necesarias” (Puiggrós, 2012:14).

Por todo ello, la derogación de la LES fue argumentada a partir de la distancia que había entre los conceptos políticos y estratégicos de las nuevas leyes educativas. En tal sentido, destacaron definiciones contradictorias entre la Ley de Educación Superior vigente y las nuevas normas educativas:

...mientras que la Ley de Educación Nacional 26.206 dice en su Art. 2 que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social garantizados por el Estado” y su Art. 4 establece que los Estados nacionales y provinciales “tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho”, la actual ley de Educación Superior 24.521 deja abierta la posibilidad de arancelar los estudios de grado académicos y restringir el acceso vía exámenes eliminatorios de ingreso, tanto en su letra al no prohibir explícitamente la posibilidad de cobrar aranceles a los estudiantes al tiempo que propicia mecanismos de exclusión eliminatoria, como en el espíritu total del Sistema que estatuye y conforma (Puiggrós, 2012: 14).

Hasta aquí no sólo advertimos que para estos actores la LES quedaba cuestionada en su propio cuerpo, sino, además objetada con lo sancionado en otras leyes educativas recientes y con las decisiones políticas del modelo educativo de los gobiernos kirchneristas. Todo ello fundamentaba la necesidad de transformar la normativa para la educación superior.

Al respecto de las razones que justificaban una nueva ley para el sector, Mauro Cristeche (2015) analiza los fundamentos vertidos en el proyecto de ley para la educación superior que encabezó la diputada Adriana Puiggrós, construido con otros legisladores del Frente para la Victoria. En la fundamentación del proyecto tenía espacio la ofensiva frente a los planteos neoliberales, como parte de la “batalla cultural” que encarnaba el gobierno kirchnerista contra las políticas de los ‘90 (2015: 274). En lo específico, el autor sostiene que la diputada necesitó presentar su proyecto como si fuera la antítesis de la LES. Añade que el proyecto planteaba recuperar la integración nacional, incluso en la legislación sobre la educación superior, para dotarla de consonancia con el conjunto normativo que reordenó los asuntos educativos. Este reordenamiento se dirigió hacia el «rescate de los derechos y responsabilidades que

las políticas neoliberales disgregadoras habían subsumido a intereses del mercado, apuntando a considerar a la educación como bien transable, comerciable” (Cristeche, 2015: 265). En contraste con esto último, en los fundamentos de este proyecto, se sostenía que la nueva ley de educación superior debía asegurar que en ninguna circunstancia la educación pudiera ser considerada como un “bien de mercado”. Además, la propuesta se inscribía como parte de la concepción económico-social del gobierno kirchnerista, de una estrategia general destinada a combatir la herencia que dejaron las dictaduras militares y el neoliberalismo. Como parte de esa lucha, Puiggrós planteaba la necesidad de una transformación política y cultural en la cual las instituciones de educación superior debían jugar un papel irremplazable.

Con todo y lo anterior, la comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación -dirigida en aquel entonces por la diputada del Frente para la Victoria (FPV), Adriana Puiggrós-, puso en marcha un proceso de consulta nacional para definir una nueva Ley Nacional de Educación Superior (LeNES). El propósito de esta consulta fue recoger las opiniones de la comunidad educativa en su conjunto con respecto a los lineamientos que debía contener la nueva legislación, como así también, “construir grandes acuerdos” y “lograr consensos” (Puiggrós, 2012:15).

Con el apoyo de los distintos bloques que la integraban, dicha Comisión convocó y realizó más de noventa encuentros con diversos actores universitarios, estrechamente vinculados con el devenir de las instituciones, y de la sociedad en su conjunto, con una mayor distancia de la universidad y con miradas del conjunto del sistema. El objetivo se dirigió a intercambiar ideas, recabar información y opiniones sobre los lineamientos generales y particulares que debía contener la futura ley. 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).

Según el testimonio del 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. Por tanto, esta

convocatoria se caracterizó por la amplia intervención de diversas organizaciones sociales, manifestando que la normativa de la educación superior no era propia ni exclusiva de los actores del sector. De esta manera, los propulsores de esta iniciativa buscaron legitimar su propuesta y ganar apoyos más amplios. Además, este tipo de participación introdujo cierta exogamia que permite identificar distintas visiones acerca del rol que debe cumplir la universidad. Este rasgo diferenció la propuesta de la realizada por la SPU, la cual estuvo centrada fundamentalmente en lograr acuerdos con los rectores de las universidades del país.

Llegados hasta aquí, vimos que, en este caso, la incorporación del problema en la agenda gubernamental fue realizada por la presidente de la Nación quien recientemente había asumido una posición formal de poder en su primer mandato de gobierno, y su traslado a la agenda parlamentaria fue establecido por los legisladores oficialistas. Los aspectos que marcaron la importancia y la visibilidad del problema en la agenda gubernamental fueron coincidentes con los mencionados por la SPU: el cuestionamiento a la LES y la necesidad de transformar la norma a partir de los cambios impulsados por el gobierno kirchnerista en materia de políticas educativas, en general, y del sector de la educación superior, en particular. En lo que sigue, analizaremos la vertiente de las políticas atendiendo a las diversas soluciones que se planteaban desde el ámbito legislativo y, especialmente, las dimensiones que marcaron la no evolución y supervivencia del proyecto LeNES en la agenda pública.

3.2 La vertiente de las políticas públicas

Los diversos partidos políticos representados en el Congreso de la Nación diseñaron disímiles proyectos de ley dirigidos a la transformación del texto legal para la educación superior. Hasta 2015, se registraron más de nueve proyectos con estado legislativo que pretendían modificar la norma. Estas propuestas legales fueron presentadas por diversos espacios políticos: el Frente para la Victoria (FPV), la Unión Cívica Radical (UCR), el Peronismo Federal, el Partido Socialista, Libres del Sur y Generación para un Encuentro Nacional (GEN). Si bien podría reconocerse cierto consenso legislativo en torno a la necesidad de modificar la norma, el mismo no estuvo exento de diferencias que serán evidenciadas a partir de la comparación de los contenidos de las propuestas. Abordamos de manera especial el proyecto LeNES, elaborado por el FPV y encabezado por la diputada Adriana Puiggrós⁷⁶, y comparamos

---

⁷⁶ 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, especialista en educación con vasta

sus aspectos más relevantes con algunos de los proyectos impulsados por otros bloques partidarios.

Los estudios realizados por María Mancuso (2012; 2013) nos permiten caracterizar algunas de estas propuestas, dado que la autora analiza los proyectos que tuvieron vigencia parlamentaria hasta diciembre 2012, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores⁷⁷. El análisis estuvo orientado a reconocer la agenda de temas que la política tenía para el área, haciendo especial foco en el vínculo universidad–sociedad y en las variaciones de este vínculo en los distintos proyectos. Del relevamiento de estas propuestas, Mancuso sostiene que en ningún caso se mencionó a la educación como un bien semi público –característica de las discusiones desarrolladas en los 90-, sino que, por el contrario, en la mayoría de ellos se reconocía su carácter de derecho humano, de bien público, de garantía en su acceso y de la obligación del financiamiento por parte del Estado. Identificó, además, que los proyectos de los diputados Eduardo Amadeo, del Peronismo Federal, y de Federico Pinedo, del Bloque Propuesta Republicana (PRO) estuvieron más alejados de la tendencia que parecían manifestar el resto de las propuestas, las cuales mostraron mayor sinergia con el estado actual de las discusiones sobre la vital relación entre las instituciones educativas y su entorno.

El proyecto formulado por el FPV, impulsado por la diputada Adriana Puiggrós y por los diputados Agustín Rossi, Carmen Nebreda, Stella Leverberg, Ruperto Godoy, Dulce Granados, Viviana Damilano Grivarello, María Julia Acosta, Ana Luna de Marcos, Marta Quintero, María Pilatti Vergara, Eugenia Bernal y Ariel Pasini (Expediente n1.846-d-11), planteaba una 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, subsedes, institutos universitarios y de educación superior, colegios universitarios, centros de investigación). La propuesta de ley avanzaba en un sistema de créditos y de vinculación entre carreras para garantizar el reconocimiento de los recorridos, trayectos y continuidad de los estudios previos aprobados. Sostenía la gratuidad, el cogobierno y la libertad de cátedra. Para los formuladores de la LeNES, la propuesta introducía una concepción político-

---

trayectoria, 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).

⁷⁷ Las propuestas de modificación de la LES analizadas en Cámara de Diputados fueron: Amadeo, Eduardo Pablo (Peronismo Federal); Barrios, Miguel Ángel y otros (Partido Socialista); Donda Pérez, Victoria (Libres del Sur); Pinedo, Federico (PRO); Puiggrós, Adriana y otros (Frente Para la Victoria); Macaluse y otros (Unidad Popular); Storni, Silvia y otros (UCR); Linares, Ma. Virginia y otros (GEN). Asimismo, fueron analizados los proyectos con origen en la Cámara de Senadores: Giustiniani, Rubén (Partido Socialista); Cabanchik, Samuel (Alianza Coalición Cívica); Osuna, Blanca. (Alianza Frente Justicialista para la Victoria).

pedagógica compatible con los principios de soberanía nacional y de educación superior como un derecho universal (Puiggrós, 2012).

En cuanto a la regulación sobre el acceso, la LeNES establecía el ingreso libre e irrestricto a los estudios de grado. El proyecto indicaba que esta modalidad de ingreso debía ser complementada mediante procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional constituidos por cada institución, pero en este texto se prohibía que las instituciones estableciesen algún tipo de restricción en el ingreso. Esta regulación era coincidente con las previstas por otros proyectos de ley como los impulsados por la diputada Victoria Donda Pérez⁷⁸, del Bloque Libres del Sur, y de los diputados Miguel Ángel Barrios y otros⁷⁹, del Bloque Partido Socialista, que establecían el ingreso libre o directo sin limitaciones, prohibiendo cualquier tipo de restricción mediante mecanismos que fuesen eliminatorios. Como vimos en la sección anterior, estos lineamientos se diferenciaban de los propuestos en las agendas del CIN y de la SPU, las cuales acordaban con que las normas para el acceso debían ser legisladas en la órbita de cada institución.

Encontramos otro conjunto de proyectos legislativos que dejaban en manos de las instituciones universitarias la definición de los sistemas de ingreso. Por ejemplo, la propuesta del diputado Eduardo Amadeo⁸⁰, establecía que las condiciones de admisión las debía definir cada institución universitaria en función de las necesidades de calificación nacional o regional. Así también, el proyecto del diputado Federico Pinedo⁸¹, del PRO, facultaba a las propias instituciones universitarias a establecer ciclos básicos y propedéuticos, sin prohibir algún tipo de restricción para el ingreso a los estudios de grado.

Desde la perspectiva de Puiggrós, la mayor parte de los proyectos de la oposición se contraponía a la organización de un sistema, regresaba a la antigua independencia de las universidades o bien profundizaba la política de mercantilización. En lo que sigue examinamos cada uno de estos rasgos señalados por Puiggrós poniéndolos en diálogo con las propuestas legislativas a fin de reconocer las soluciones que estas proponían y sus principales diferencias.

Según Puiggrós, uno de los contrastes entre el texto legal elaborado por el FPV y por los distintos partidos políticos radicó en que su proyecto establecía la integración del sistema de educación superior:

---

⁷⁸ Donda Pérez, Victoria. Expte. 2794-D-2010. Trámite Parlamentario: 46 (05/05/2010).

⁷⁹ Miguel Ángel Barrios, Roy Cortina y otros. Expte. 1134-D-2011. Trámite Parlamentario: 0014(22/03/2011).

⁸⁰ Amadeo, Eduardo Pablo. Expte. 5430-D-2010. Trámite Parlamentario: 103 (04/08/2010)

⁸¹ Pinedo, Federico. Expte. 1066-D-2011. Trámite Parlamentario: 12 (18/03/2011)

Básicamente la diferencia [residió] en que nuestro proyecto organizaba un sistema de educación superior que articulaba las universidades e institutos, las subsedes de las universidades y el conjunto de establecimientos de la educación superior. También establecía la responsabilidad principal del Estado, la gratuidad, los principios de la Reforma Universitaria, es decir: autonomía, cogobierno, libertad de cátedra, y la obligación de las universidades de rendir cuentas a la Auditoría General de la Nación (...) La ley también establecía un sistema de créditos que permitía (...) que los alumnos puedan acreditar materias que a veces hacen en facultades de distintas [instituciones] (...) La idea central era la articulación, en muchos registros, en muchos niveles, o sea inter facultades, inter carreras (...) que a los alumnos se los retenga y no se los trate de expulsar. En ese sentido, la ley planteaba el ingreso irrestricto (...). (Puiggrós, entrevista, 2017).

Identificó un grupo de proyectos que postulaba volver a la Ley Avellaneda⁸², en tanto que sus propuestas no contenían una idea de “sistema” y de “integración” con los Institutos de Educación Superior del país.

El análisis sobre los diversos proyectos de ley confrontaría parcialmente con esta afirmación de Puiggrós. En efecto, pudimos identificar que todos los proyectos de ley elaborados por los diversos bloques partidarios, con estado parlamentario hasta abril de 2011⁸³, establecían un alcance para toda la Educación Superior, incluidos los Institutos de Formación Superior. La única propuesta de ley que pretendía regular solamente a las instituciones universitarias fue la diseñada por Alberto Dibbern, desde la SPU, tal como analizamos anteriormente. Podríamos suponer que Puiggrós estaría realizando una crítica al proyecto de ley elaborado por la SPU, que se diferenciaba de su propuesta y de la del resto de los proyectos presentados en torno a los alcances de una nueva ley para el sector.

No obstante, con relación a la idea de integrar el sistema de educación superior presente en el proyecto LeNES reconocemos diferencias con algunos de los diseñados por otros bloques, pero también similitudes. El proyecto del diputado Amadeo preveía únicamente la movilidad de los estudiantes entre las distintas universidades, pero no así entre las diversas instituciones del nivel superior. En cambio, el proyecto de Donda Pérez establecía la creación de mecanismos de articulación entre las universidades y los institutos de educación superior docente y técnico profesional para garantizar la movilidad de los estudiantes. Por tanto, en los

---

⁸² En 1885 se promulgó la Ley Avellaneda, que llevó el nombre de quien fuera presidente de la Nación y después rector de la Universidad de Buenos Aires, ley que definió institucionalmente y de manera flexible, el perfil de las universidades nacionales de entonces (de Córdoba y de Buenos Aires) estableciendo la autonomía universitaria, la designación de profesores por parte del Poder Ejecutivo y la creación de un fondo universitario. Esta ley fue la primera que reguló el sistema universitario argentino entre 1885 y 1947, de manera que propició un régimen de alta autonomía de las instituciones universitarias que permitía, por ejemplo, que las diversas facultades establecieran sus propias condiciones de ingreso.

⁸³ Amadeo, Eduardo Pablo. Expte. 5430-D-2010. Trámite Parlamentario: 103 (04/08/2010); Barrios, Miguel Angel y otros. Expte. 1134-D-2011. Trámite Parlamentario: 0014 (28/03/2011); Donda Pérez, Victoria. Expte. 2794-D-2010. Trámite Parlamentario: 46 (05/05/2010); Pinedo, Federico. Expte. 1066-D-2011. Trámite Parlamentario: 12 (18/03/2011).

proyectos de Puiggrós y de Donda Pérez, el sistema de educación superior era entendido como un sistema integral que proponía articular las distintas instituciones universitarias y de formación docente y técnica que lo componían y, a su vez, que respondiesen a una política educativa que articulara este sistema con los niveles de enseñanza previos.

Según los impulsores de la LeNES, otro de los aspectos que la diferenciaba del resto de las propuestas legales refería a la cuestión de la autonomía universitaria. Coincidieron en señalar que un grupo de proyectos dejaba en manos de los estatutos un amplio margen de decisiones, otorgando a las instituciones una “máxima autonomía”, tal como ocurrió durante el retorno a la democracia en 1983. Estos actores que asesoraron al texto legal de Puiggrós plantearon diferencias sustantivas respecto de la concepción de la autonomía presente en los demás proyectos legislativos. Para analizar estas ideas, examinaremos los fundamentos de las propuestas parlamentarias, a fin de identificar las diferencias entre sus planteamientos y las disputas al interior del campo.

En el caso del proyecto de Amadeo se asumía que las universidades gozaban por mandato constitucional de autonomía y que el desafío era responder responsablemente ante la sociedad por esa autonomía garantizada constitucionalmente, pero no de manera fragmentada, sino coordinada por el Estado, a través de un nuevo órgano federativo que garantizara los mecanismos de participación y articulación. En este planteo, la autonomía universitaria le daría más “pureza” a la producción de conocimiento, mientras que la política “externa”, es decir, la política partidaria o gubernamental vendría a “contaminarla”. Por el contrario, la política interna-autónoma de la comunidad académica era la que debería establecer las directivas y orientación de esa producción y reproducción de conocimiento (Cristeche, 2015: 268).

El proyecto encabezado por la diputada Puiggrós también proponía el respeto irrestricto a los dictados constitucionales de la autonomía universitaria y del federalismo jurisdiccional. Al igual que el proyecto del diputado Amadeo, defendía la necesidad de crear un Consejo Nacional de Educación Superior, como forma de asegurar la autonomía del sistema en su conjunto, dado que todos los actores constitutivos de la educación tendrían representación en este órgano superior de gobierno, el que debería funcionar también como órgano único de acreditación y evaluación para el conjunto de las instituciones del sistema. A pesar de estas aparentes similitudes, es posible destacar diferencias sustantivas entre la concepción de autonomía presentes en el proyecto de Puiggrós y en el de Amadeo.

En la fundamentación del proyecto, Puiggrós retomó la concepción de autonomía universitaria de los reformistas de 1918 que habían proyectado un Estado complejo, constituido por organismos que cumplieran distintas funciones y sostuvieran distintos tipos de articulaciones con el conjunto. La autonomía universitaria pensada de este modo no estimularía el desprendimiento de la institución productora de saberes respecto del Estado, sino que se propondría como un reaseguro de la posibilidad de producción de conocimientos para la sociedad por parte del Estado, más allá de las vicisitudes que lo atravesaran. La intención era generar las condiciones para aportar a la autonomía del Estado nacional y al desarrollo de la sociedad. Al igual que proponían los proyectos de la década del 70, el planeamiento que ordenase el conjunto de la educación superior debía vincularla con los programas de desarrollo. Para Puiggrós, esto colocaba la dirección del sistema en clave política y vinculada con el mediano y largo plazo de la sociedad. Según algunos autores, en este caso, la autonomía universitaria no se entendía como un camino hacia la “extraterritorialidad” (Cristeche, 2015; Kierbel, 2015).

Según Valeria Kierbel (2015), esta concepción instalaba la idea de que el Estado, a través de la producción de conocimientos y de la formación de científicos y profesionales autónomos dentro de una concepción de desarrollo público, no generaba con la universidad una relación de simple disposición de presupuesto, sino que articulaba políticas estratégicas de desarrollo. Aunque sí se mantenía una autonomía en sentido extraterritorial con los “condicionantes externos”, como por ejemplo el mercado.

En el proyecto de la diputada Donda Pérez la autonomía era concebida como un derecho de la universidad, pero no en términos absolutos. Es así como se propiciaba la inclusión del Estado, pero también de los sindicatos, de las organizaciones sociales y de la sociedad civil en general, dentro de una alianza estratégica que fijara las prioridades de inversión del sistema universitario, el perfil de los graduados, la asignación de becas, la decisión de las líneas de investigación y la definición de los posgrados en pos de metas del desarrollo nacional. En este marco, se repensaba la autonomía y se sostenía que las universidades debían cumplimentar el papel que la Planificación Nacional de la Educación les asigne. Este proyecto presentaba coincidencias respecto del elaborado por el FPV, en tanto que la educación superior era comprendida como una herramienta fundamental para el desarrollo estratégico de la nación y el Estado tenía una responsabilidad indelegable como planificador de las políticas educativas (Martiarena, 2015; Passerini, 2015; Rivero, 2015)

En el proyecto impulsado por la diputada Silvia Storni, de la Unión Cívica Radical (UCR), la concepción del partido radical era opuesta a la de Puiggrós. Se trataba de

una concepción tradicional de la autonomía, en donde se les adjudicaban a las propias universidades un conjunto amplio de funciones y atribuciones: las universidades eran las que debían establecer sus Estatutos y órganos de gobierno. Además, el proyecto de la UCR postulaba la centralidad de la universidad sin participación en el modelo de desarrollo (Kierbel, 2015; Pardo, 2015; Piana, 2015).

Llegados hasta aquí, es posible identificar que la cuestión de la autonomía aparece en las propuestas parlamentarias como un eje de la discusión profunda: aquellas que planteaban la defensa de la autonomía universitaria pero integrada a la dinámica de las políticas de Estado activas (asociadas a la planificación, a las metas de desarrollo y a las demandas sociales), o las que consideraban que la universidad debía resguardarse a sí misma, poniendo énfasis en la tradición de la autonomía universitaria argentina (desde la tradición reformista en adelante).

Otro de los rasgos con el que Puiggrós diferenció su propuesta de otras iniciativas legislativas estuvo relacionado con que estas últimas se caracterizaban por profundizar la política de mercantilización. Del análisis de los proyectos de ley, identificamos que el texto legal del diputado Amadeo dejaba abierta la posibilidad de establecer algún tipo de gravamen, en tanto que establecía que las universidades podían valerse de recursos financieros provenientes “del impuesto a las ganancias exigido a las familias de altos ingresos cuyos hijos/as estudien en la universidad pública”. Así como también “los aportes de los/as graduados/as de la universidad pública recaudados por los consejos profesionales” (Art. 28). El proyecto del diputado Federico Pinedo, del PRO, también proponía otro tipo de gravamen establecido por una “devolución” económica por parte de los egresados, a los fines de incluir esta recaudación en un plan de becas para el mejoramiento de las oportunidades. En cambio, el resto de los proyectos⁸⁴ declaraban la gratuidad de las carreras de grado e incluso, en algunos casos, se establecía la gratuidad para las carreras de posgrado en las instituciones estatales (Donda Pérez, Expte. 2794-D-2010). El proyecto de la diputada Puiggrós prohibía explícitamente cualquier tipo de gravamen, tasas, aranceles o contribuciones a las carreras de grado.

El análisis realizado revela que el proyecto de Puiggrós incorpora elementos de otros proyectos, aunque también se diferencia notablemente de otras propuestas. Además, radicaliza ciertas definiciones en la introducción de principios (gratuidad, ingreso irrestricto, igualdad, autonomía responsable, trabajo conjunto con todos los niveles del sistema educativo), en pautar el presupuesto universitario, en la creación

---

⁸⁴ Aquí nos referimos a los proyectos de Puiggrós, Adriana y otros. Expte. 1846-D-2011. Trámite Parlamentario: 029 (14/04/2011), Donda Pérez, Victoria. Expte. 2794-D-2010. Trámite Parlamentario: 46 (05/05/2010); Barrios, Miguel Angel y otros. Expte. 1134-D-2011. Trámite Parlamentario: 0014 (22/03/2011).

de nuevos organismos, en la definición de un fondo para infraestructura y equipamiento de las universidades, en la vinculación de la universidad con el área de ciencia y tecnología, en la generación de saberes socio-productivos, etc. Acordamos con Carli (2011) en que en la formulación de la LeNES había una fuerte creencia de que la nueva ley tendría la capacidad de introducir cambios en el sistema de educación superior y un nuevo horizonte para el sistema universitario.

Hasta aquí reconocimos diversas soluciones disponibles desde la agenda parlamentaria que, a través del juego de intereses, buscaban incidir en la correlación de fuerzas que estructuran al campo universitario, a fin de imponer y objetivar nuevos sentidos a la educación superior. Por ello, aquel “consenso” en torno a modificar la norma no estuvo exento de diferencias, tensiones y conflictividades, tal como profundizaremos en el siguiente apartado.

4. Resistencias al proyecto legislativo del oficialismo y su posterior declive

Las expresiones a favor de sancionar una nueva ley de Educación Superior por parte del Poder Ejecutivo permitieron al bloque oficialista incluir la iniciativa de reformar la LES en la agenda legislativa. La incorporación en esta agenda no estuvo exenta de confrontaciones y resistencias en la medida en que encontró rápidamente limitaciones políticas. Determinados actores y grupos de presión -entre los cuales se incluyeron funcionarios de la gestión kirchnerista-, y el contexto político más amplio incidieron en el resquebrajamiento de cierta convergencia sobre la propuesta LeNES.

Los referentes del bloque oficialista que impulsaron el proyecto de ley coincidieron en señalar que las resistencias provinieron CIN y de la 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 secretaria, siempre decía que ellos estaban haciendo un proyecto del Ministerio de Educación, ese proyecto nunca apareció. (Puiggrós, entrevista, 2017).

En el testimonio anterior Puiggrós destacó que el secretario de Políticas Universitarias, Alberto Dibbern, resistió la LeNES y añadió que él se encontraba elaborando otro proyecto desde la SPU. Aquí vale la pena señalar que el gobierno kirchnerista designó a Dibbern, quien pertenece al partido de la UCR, como el secretario de Políticas Universitaria desde 2006 hasta 2012. Desde la visión de Puiggrós, el gobierno nacional decidió que fuera 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.

Dibbern también se refirió a los motivos por los cuales el kirchnerismo lo convocó a la SPU, siendo un “militante” del radicalismo. Principalmente, referenció el lugar que históricamente ocupó la UCR dentro del sistema universitario:

Hoy la mayoría de los rectores son peronistas, pero de las grandes universidades son todos radicales. Entonces, el radicalismo siempre tuvo un peso muy fuerte en lo universitario. Al comienzo, Néstor Kirchner también estaba con la idea de la transversalidad, de meter algunos radicales. (Dibbern, Entrevista, 2019).

Acordando con Erreguerena (2017), la designación de actores de las filas del radicalismo al frente de la SPU había tenido por objetivo central otorgar mayores niveles de gobernabilidad al sector. Asimismo, posibilitaba la articulación política directa con un sector que históricamente ha tenido significativa fuerza en los claustros universitarios y, junto con ello, evitaba problemas internos con el complejo peronismo universitario.

Con relación a la LeNES, Dibbern reconoció que el proyecto de Puiggrós no fue aceptado por el MECyT -evidenciando así diferencias al interior del oficialismo-, ni tuvo aceptación por parte de la mayoría de los rectores de las universidades nacionales. El argumento era que la propuesta de la diputada “avasallaba” la autonomía universitaria. La cuestión de la autonomía se presentó como un valor o principio que generó un grado bajo de aceptabilidad, pero en este caso no sólo en la comunidad de rectores sino además en los funcionarios del gobierno kirchnerista, en tanto que esta iniciativa desafiaba los criterios aceptables por estos actores. La nula aceptación por los principales funcionarios del gobierno kirchnerista, y su bajo consentimiento dentro del CIN, explicaría el motivo por el cual el Ejecutivo no apoyó esa propuesta de ley, y mostraría además que el gobierno nacional buscaba respetar la autonomía universitaria. Según Dibbern:

Adriana presentó un proyecto, lo elevó a nosotros, al Ministerio, pero ningún ministro lo aceptó [Refiriéndose a Filmus, Tedesco y Sileoni]. El Poder Ejecutivo no lo iba a avalar, de ninguna manera, porque era un reglamento, era un código civil, era una cosa que no era una ley, era un estatuto con ciento y pico de artículos y con algunas cuestiones obligatorias que son imposibles como, por ejemplo, la articulación con el nivel terciario. Eso no se da por ley, eso hay que hacerlo de otra manera. Pero Adriana había escrito mucho y, en ese sentido, yo no comparto muchas de sus ideas. Pero no tuvo eco en el Poder Ejecutivo ni el Ministerio, nadie. Los rectores, ninguno, muy pocos, pudo haber alguno, pero la gran mayoría no. Porque los rectores incluso los rectores del bloque justicialista son defensores de la autonomía entonces ese proyecto les molestaba. Era un proyecto que no respetaba la autonomía universitaria y había mucho frente de conflicto. (Dibbern, entrevista, 2019).

Señaló, además, que los rectores incluso los peronistas también desconfiaban del proyecto impulsado por el bloque oficialista del Congreso porque era “reglamentarista”, en tanto que eran “defensores” de la autonomía universitaria:

Los rectores peronistas, en general, no tienen la visión que uno imagina desde el peronismo hacia las universidades; son defensores de la autonomía universitaria (...) La desconfianza de los rectores no era con los rectores del otro bloque sino con el bloque mayoritario en el Congreso porque el proyecto de Adriana Puiggrós era muy reglamentarista. Ese era el temor de los rectores, esa fue la principal desconfianza. (Dibbern, entrevista, 2019).

En contraposición, Dibbern destacó que su proyecto era “mucho más acotado”, “menos legalista” y contaba con “menos artículos”. No obstante, a pesar de esta diferencia entre los textos legales, consideraba que los criterios generales de ambas propuestas eran similares:

... podes poner en un artículo sobre el tema de la inclusión, de la igualdad de género, después lo pones como una declaración. Adriana, además, ponía otros diez artículos más que decía cómo tenía que ser. Esa era la diferencia. Por ahí, en criterios generales eran similares, pero lo que pasaba era que ella después avanzaba en una reglamentación de cada artículo. Todo esto a los rectores les parecía demasiada intromisión dentro de la autonomía universitaria. (Dibbern, entrevista, 2019).

A pesar de señalar cierta congruencia sobre la visión de los rectores en relación con la LeNES, Dibbern planteó una diferencia entre los rectores radicales y los peronistas, relacionada con el vínculo entre las universidades y el Estado:

Ellos [refiriéndose a los rectores peronistas] piensan que la universidad siempre tiene que estar al servicio de un proyecto nacional. Esa frase es confusa porque cuál era el proyecto nacional de Menem y cuál era el proyecto nacional de Kirchner. Es un peligro, más en el peronismo que hay varias ideologías en un mismo movimiento. Entonces, hoy las universidades están al servicio del proyecto nacional de Menem y mañana estamos al servicio del proyecto nacional de Néstor. No es así. Esa creo que es la gran diferencia entre radicales y peronistas. (Dibbern, entrevista, 2019).

A través de este testimonio, Dibbern manifestó su posición respecto del vínculo entre la universidad y el gobierno, advirtiendo el “peligro” que implicaría que la universidad estuviera al “servicio” de las vicisitudes de las políticas nacionales de los gobiernos de turno. Por el contrario, Dibbern asumía que la calidad de las instituciones estaba relacionada con la pertinencia de las universidades con el desarrollo regional y nacional. Desde esta perspectiva, se proponía garantizar la autonomía incorporando las universidades a las decisiones nacionales sobre el desarrollo del país. En el marco de una nueva relación con el gobierno, planteaba que las universidades no debían ser instrumentos del desarrollo, sino protagonistas de este. Aquí reconocemos una de las críticas que este actor realizaba al proyecto de Puiggrós, en la medida en que asumía

que la LeNES proponía que la universidad estuviese integrada a la dinámica de la política.

A diferencia de los motivos señalados por Dibbern respecto de las críticas y la falta de apoyo a la LeNES, Puiggrós argumentó que la principal razón por la que se cuestionó su proyecto tuvo que ver con la presencia de intereses mercantilistas, en tanto que, desde la década de los 90, las universidades se encontraban a merced de las 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 diputada destacó a UNIVERSIA⁸⁵, 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. En una entrevista de 2012, en la que se refirió al proyecto LeNES, sostuvo:

Creo que es importante una política que penetre en los grandes intereses privados del Banco Santander, el Banco de Bilbao Vizcaya; en ese sentido la Universidad de La Plata es un ejemplo, por no haber dejado entrar al Banco Santander, ni a ninguno de ellos; en cambio, la Universidad de Buenos Aires hizo un acuerdo con el Banco Santander, y los sueldos los paga el Banco Santander, es decir la cuenta sueldos de la Universidad de Buenos Aires, imagínense lo que es, la maneja el Banco Santander, y la cuenta sueldos de la Universidad de La Plata la maneja el Banco de la Nación Argentina; hay una diferencia. Entonces yo creo que ese es otro punto por el cual no salió la ley (Puiggrós, Prati y Camou, 2012: 14-15).

En estas expresiones Puiggrós manifestó que una de las razones que condujo a la obstrucción de su proyecto fue el interés económico, movilizado por actores universitarios y funcionarios del oficialismo. Este interés fue argumentado a partir del creciente proceso de mercantilización sobre la educación superior en la Argentina y en la región.

Por su parte, uno de los asesores ubicó las principales resistencias en la Academia Nacional de Educación y en el CIN. Respecto a este último, el entrevistado mencionó que el presidente de aquel momento, 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

---

⁸⁵ 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.

rectores de las universidades públicas (...) la LeNES tenía un altísimo consenso público”.

Sobre la cuestión del arancelamiento, Dibbern señaló la importancia que tuvo en toda la comunidad universitaria, la Conferencia Regional de la Educación Superior en Cartagena de Indias, en 2008, de la que él reconoce haber participado. Allí, se logró un consenso 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). Sin embargo, sostuvo que en la Argentina “hay universidades que dicen que son progresistas, pero que los ciclos de complementación de la licenciatura los cobran. ¿Dónde está el bien común, el bien público, la gratuidad si un curso de grado se cobra? La licenciatura es de grado”. Además, resaltó que los rectores de las universidades que establecieron un arancelamiento para estas carreras “son todos peronistas”.

Con esta declaración, Dibbern estaría diferenciándose de un posicionamiento vinculado a las políticas de arancelamiento y que, en todo caso, las universidades que las habrían impulsado presentaban contradicciones políticas, evidenciando así una “hipocresía entre lo que se proclama y lo que realmente se hace” (Dibbern, entrevista, 2019).

Otra posición sobre las razones por las cuales cierto sector del oficialismo no apoyó la LeNES sostuvo que el gobierno kirchnerista 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”. Por lo cual, la propuesta no tenía aceptación ni aprobación por parte de los rectores ni del MECyT lo cual restringió la voluntad política del gobierno por modificar la norma. La implementación del proyecto enfrentaría una importante oposición por parte de los actores con mayor poder e influencia dentro del sistema universitario, por lo que el gobierno no quería generar un conflicto con el sector, en un contexto político más amplio que, como veremos, no era favorable al gobierno nacional.

Desde la visión de los formuladores de la LeNES, el gobierno kirchnerista optó por “manejar” las universidades desde la “política”⁸⁶, 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”.

---

⁸⁶ El entrevistado mencionó algunas de las políticas impulsadas en esos años para el sector: las mejoras en la infraestructura, el aumento presupuestario sostenido, entre otras.

Por su parte, expresaron que el “consenso” construido en torno al proyecto de ley “no se manifestaba tan entusiasta como antes”, e identificó que las condiciones del escenario político nacional condicionaron al gobierno para dar apoyo al proyecto legislativo formulado por el oficialismo:

... cuestionaron más la operatividad de la política de educación superior que lo que efectivamente la ley establecería o debería establecer y eso estiró muchísimo los tiempos de tratamiento. Esos tiempos de tratamiento pasaron del tratamiento técnico específico a los tiempos más políticos electorales: las retenciones y la pelea con el campo. La discusión se puso muy blanco y negro. La LeNES, que era una ley macro, empezó a crujir por todos lados y creo que terminamos absolutamente aislados en esa discusión política. Adriana [Puiggrós] quedó absolutamente sola en esa lucha y no tiene que ver con que hayan cambiado las condiciones ideológicas, sino con que hayan cambiado las condiciones políticas de contexto para que eso fuese posible.

En este testimonio, 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 Kirchner⁸⁷. En este contexto, el entrevistado introdujo un elemento de conflicto que 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. Desde un análisis de la vertiente del contexto político el declive de esta iniciativa dentro de la agenda del gobierno estuvo también conectado con la falta de un campo fértil para promover e implementarla exitosamente.

Las perspectivas relevadas reconocieron 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, uno de los entrevistados 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 esta misma línea de explicación, Dibbern reconoció que el escenario político del 2009, marcado por la “derrota electoral”, vislumbraba un momento de “temores” donde la “orden” del gobierno fue “paremos todo y comencemos a remontar, a ver de qué manera se recupera electoralmente”.

---

⁸⁷ 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” (Trujillo, 2017).

Desde la perspectiva de este actor, la derrota electoral “golpeó” al gobierno nacional. Por ello, “no era el momento para realizar este tipo de cambios” porque la modificación en la ley de educación superior iba a traer “conflicto”, en tanto que

... la universidad es una institución que se moviliza. Entonces cuando tiras algo siempre van a encontrar un punto para criticar, para debatir, para decir que son las influencias externas del Banco Mundial, que buscas intervenir las universidades. Bueno, eso genera y nadie en ese momento quería ese conflicto (...) Los que evalúan en el momento no ponen solamente el conflicto puntual universitario, sino que analizan la coyuntura. (Dibbern, entrevista, 2019).

Según Puiggrós, el proyecto de ley fue “cajoneado” y puesto en el “freezer” del Ministerio de Educación de la Nación. Por su parte, si bien para Dibbern la diputada “no tenía buena relación con los funcionarios”, “el ministro consultaba con la presidencia, y la presidencia le respondía ‘dejala ahí’ (...) no había aprobación y no les gustaba el proyecto y tampoco querían presentar otro”.

Puiggrós reconoció 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. Esto permitió identificar que el Ejecutivo formó parte en la toma de decisiones en tanto fue quien, en primera instancia, dio el puntapié para iniciar una reforma y, luego, restringió su apoyo:

...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. (Puiggrós, entrevista, 2017).

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.

Como señalamos al inicio del capítulo, el enfoque de políticas públicas pone el énfasis en la incidencia que tiene en la formulación de las políticas tanto el gobierno como los ciudadanos. Por esto es preciso considerar el desempeño de los actores universitarios, aunque sea de modo general, analizando las diversas posturas asumidas. Para los promotores de la LeNES, las resistencias que impidieron el tratamiento del proyecto en la Cámara de Diputados estuvieron acompañadas de cierta “pasividad” por parte de la comunidad universitaria.

Siguiendo a Chiroleu e Iazzetta (2009) los académicos asumieron las reformas de los 90 a través de una serie heterogénea de comportamientos: un grupo efectuó

una internalización crítica de las reformas y las vació de sentido a través de una aprehensión rutinaria de las formas exigidas. Pero también otro grupo montó actividades académicas y de investigación insertadas directamente en las necesidades del mercado, generando nuevos ingresos considerables desde la perspectiva individual e institucional. En este sentido, los formuladores de la LeNES argumentaron 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” (Puiggrós, entrevista, 2017).

En cuanto a los sindicatos docentes, si bien Puiggrós reconoció que los dirigentes gremiales se expresaron, sostuvo que “una cosa es un comunicado de un gremio y otra cosa es un comunicado de la CONADU; es distinto una movilización de 10.000 estudiantes que una de 400 estudiantes, pero no hubo nada”. Esta posición de los gremios podría explicarse, siguiendo a Chiroleu e Iazzetta (2009), en tanto que frecuentemente agotan sus reivindicaciones en cuestiones salariales o reclamos de incremento del presupuesto, pasando a un segundo plano la demanda por reformas más sustantivas para el sector.

Respecto del movimiento estudiantil, Puiggrós 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 para una nueva ley de Educación Superior, aunque consideró que la magnitud del apoyo a nivel nacional fue insuficiente:

Por un lado, no hubo suficiente movimiento estudiantil en el país; por el otro, lo hubo localizado. En La Plata me ocurrió -me acuerdo de que dando una charla en rectorado de la Universidad de La Plata-, que se levantó un estudiante muy enojado y me dijo: “pero cómo, si nosotros sí nos movilizamos”. Pero bueno, hay que ver, ustedes sí, le respondí, pero mostrame el diario en el que diga que hubo una expresión nacional o que se movilizaron... No alcanzó.

Ellos [la FULP] deben haber sido uno de los sujetos que intervinieron en esto porque había un interés... Es notorio cómo los grupos, los sectores van de alguna manera generando una demanda. O sea, yo no digo que no tuvo que ver la FULP, lo que digo que la FULP no fue el único actor. Que apoyó, sí, y estuvo bien. Ahora, si realizaron foros a nivel nacional para debatir fueron de una magnitud que no se vio. (Puiggrós, entrevista, 2017).

Por su parte, los representantes de la Federación Universitaria Argentina⁸⁸ (FUA), la cual nuclea y representa en el ámbito nacional a los estudiantes de las universidades públicas argentinas, sostuvieron que los reclamos por modificar la LES

---

⁸⁸ Cabe señalar que, si bien la FUA está integrada por diferentes partidos políticos, la Franja Morada, perteneciente a la Unión Cívica Radical, es la agrupación que ha conducido la Federación en mayor cantidad de ocasiones desde 1970 y ha ocupado la presidencia ininterrumpidamente desde 1983 hasta la actualidad.

formaron parte de este colectivo estudiantil por entender que dejaba abierta la posibilidad al arancelamiento y a los cupos en el ingreso a las distintas unidades académicas. En 2005 los estudiantes vinculados con FUA marcharon al Ministerio de Educación y al Congreso Nacional para exigir la derogación de la Ley de Educación Superior y habían entregado un petitorio con las demandas de una legislación al entonces secretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos Pugliese⁸⁹. En el 2007, el presidente de la FUA, Mariano Marquín (Franja Morada), sostuvo que la reforma de la LES era “una deuda pendiente”, “una promesa que no se cumplió”. Además, indicó que era “evidente que no estaba muy firme la decisión política de generar un debate sobre la LES”⁹⁰. Por tanto, para la FUA la “deuda pendiente” no era concerniente a la movilización del sector estudiantil, tal como relacionaba Puiggrós, sino que la atribuía a la falta de una decisión política por parte del propio gobierno para impulsar una nueva normativa para el sector. Sin embargo, este colectivo estudiantil no manifestó su apoyo públicamente al proyecto promovido por Puiggrós, sino que mantuvo una posición en contra de la LES y en el reclamo por la sanción de una nueva ley, estableciendo propuestas específicas para su modificación.

La insuficiente movilización estudiantil a nivel nacional en apoyo a la sanción de la LeNES, tal como señaló Puiggrós, se vincula con que el movimiento estudiantil está también atravesado fuertemente por heterogeneidades y conformado por grupos políticamente diversos que responde a intereses diferentes, por lo que el abanico de posiciones dentro de este sector es muy amplio. Pero, además, en todos los casos está enmarcado por la escasa participación de los estudiantes en la vida política de las universidades y la desconfianza en la política. Una importante porción de los estudiantes cultiva formas particularistas de desarrollo de sus carreras que se expresan en una apropiación utilitaria de los diplomas en pos de la satisfacción de proyectos individuales (Kandel, 2005; Chiroleu e Iazzetta, 2009).

Llegados hasta aquí, visualizamos una fuerte fragmentación de los actores universitarios que los condujo a asumir posiciones diversas en relación con las reformas, lo que les ha restado peso a sus reclamos. La LeNES no estuvo exenta de esta condición, en la medida en que encontró rápidamente limitaciones: bajo grado de aceptabilidad en la comunidad de rectores y en los funcionarios del gobierno kirchnerista y escaso apoyo del movimiento estudiantil y de los gremios docentes. Por

---

⁸⁹ 5 de mayo de 2015. Universitarios marcharon por la derogación de la Ley de Educación Superior. *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/universitarios-marcharon-derogacion-ley-educacion-superior_0_HJXxBmFkAYg.html

⁹⁰ Julián Bruschtein (20 de noviembre de 2007). La reforma de la Ley de Educación Superior queda pendiente para 2008. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-94946-2007-11-20.html>

tanto, la fragmentación de los actores universitarios y el contexto político más amplio actuaron como factores que condicionaron la decisión del gobierno de no autorizar partidariamente el proyecto LeNES.

5. Conclusiones parciales

En este capítulo reconocimos que la reforma de la LES se convirtió en un problema público a partir de la expresión de una necesidad que surgió desde la base social, particularmente, desde algunos sectores del sistema de educación superior que a partir de su formulación la rechazaron y a lo largo de su implementación la cuestionaron como parte de un conjunto de políticas neoliberales implementadas en los años 90.

Los criterios que permitieron identificar la necesidad de transformar la normativa nacional para la educación superior fueron variados (Meny y Thoenig, 1992). Por un lado, identificamos la acción de actores con influencia y poder que, dentro del Estado y desde sus marcos valóricos y normativos, recogieron las demandas que ciertos grupos del sistema de educación superior expresaban respecto de modificar la LES. En consecuencia, en el gobierno de Néstor Kirchner y durante el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, el MECyT, a través de la SPU, decidió introducir en la agenda gubernamental la necesidad de transformar el texto legal para la educación superior. Por el otro lado, vimos que la necesidad de reformar la LES surgió también de la acción del sistema de representación política que transfirió las demandas de la base social a las autoridades del Estado, en este caso, al Poder Legislativo. En efecto, diversos bloques partidarios representados en el Congreso de la Nación elaboraron disímiles proyectos de ley. Hicimos hincapié en el proyecto LeNES elaborado por la diputada del FPV, Adriana Puiggrós, en tanto que esta propuesta, del bloque oficialista, constituyó el antecedente directo a la reforma efectivamente sancionada en 2015. La formulación de la LeNES se dio en paralelo a la propuesta de ley promovida por la SPU, aunque ninguna de estas iniciativas logró sobrevivir, por lo que resultaron los antecedentes y condicionantes inmediatos a la Reforma Puiggrós.

En el marco de un nuevo tono entre el gobierno y las universidades en el que la dinámica presupuestaria resultó un elemento clave para consolidar el nuevo tipo de relaciones, el problema se introdujo en la agenda gubernamental a partir de los cambios en la direccionalidad de la política respecto de la de los 90 en materia educativa, en general, y del sector de la educación superior, en particular, iniciados por el gobierno de Néstor Kirchner y profundizados en el primer gobierno de Cristina

Fernández de Kirchner. Estos cambios mostraron que era preciso iniciar una transformación del texto legal que expresase a nivel de leyes la nueva direccionalidad que asumía la política para el sector.

Naturalmente el cambio de gobierno es una de las más recurrentes ventana de oportunidad de política pública (Kingdon, 1984). Ahora bien, pudimos identificar que la apertura de la ventana de oportunidad generó un ambiente favorable para presentar el tema como un problema público y promover soluciones, pero reconocimos que la apertura de la ventana, en sí misma, no determinó el curso de las propuestas.

En el nuevo esquema de relaciones entre el campo universitario y el campo del poder estatal, caracterizado por un vínculo intrínseco y de cierta forma de dependencia con la práctica de consenso y de acuerdo (Erreguerena, 2017), los secretarios de Políticas Universitarias, Pugliese y Dibbern, a pedido de los ministros de Educación, se involucraron en el abordaje del problema público y en la búsqueda de construcción de consenso con el CIN. Reconocimos que la designación de actores de las filas del radicalismo al frente de la SPU tuvo por objetivo central otorgar mayores niveles de gobernabilidad, en un área que, desde 1999, era gestionada por equipos del radicalismo, quienes lograron un aval político relativamente estable por parte de los rectores de las universidades (Suasnábar y Rovelli, 2012). La elección de secretarios de extracción radical buscó desactivar potenciales tensiones en relación con algunas importantes universidades públicas cuyas autoridades respondían a esa orientación política (Chiroleu e Iazetta, 2009). Además, estos actores (Pugliese y Dibbern) fueron ex presidentes del CIN, lo que demuestra una faceta de la política universitaria que priorizó la gobernabilidad del sistema, el respeto por la autonomía universitaria y el consenso con los principales agentes del campo universitario (Erreguerena, 2017).

En el ejercicio de sus roles, los secretarios de la SPU imprimieron algunos de los rasgos que debía contener la nueva ley para el sector, por tanto, al interior de sus iniciativas pudimos reconocer continuidades y diferencias, aunque ninguna de ellas logró enunciarse o cristalizarse en un proyecto de ley de carácter público dado que, ante la falta de consenso, evitaron alterar la agenda común y el buen tono de la relación con el CIN.

En el contexto en el que el gobierno priorizaba los consensos sobre los desacuerdos con los principales actores del campo universitario, la evolución y la supervivencia de este problema en la agenda gubernamental fue limitándose en función de los criterios de aceptabilidad de valores y anticipación de restricciones futuras que actuaron como condicionantes (Kingdon, 1984). Uno de los factores que influyó en la aceptabilidad de la iniciativa entre la comunidad de rectores fue la cuestión de la autonomía universitaria: el CIN pretendía otorgar plena autonomía a las

universidades, en defensa de una autonomía a ultranza, mientras que la SPU procuraba establecer regulaciones en algunos aspectos del gobierno de las instituciones universitarias, estableciendo así límites a la autonomía. Esta cuestión desafió los criterios aceptables por los rectores de las universidades nacionales y generó un grado bajo de aceptabilidad. El consenso en torno a modificar la LES resultó sólo aparente en la medida en que no hubo cooperación por parte de la mayoría de los rectores para cambiar la norma. De ahí que esta cooperación resultó problemática por cuanto no hubo una confianza para construir una iniciativa consensuada entre las universidades y el gobierno. La postergación del debate parlamentario y la ausencia de un proyecto de ley para el sector impulsado por la SPU expuso la falta de consenso en relación con la direccionalidad del cambio.

La adecuación de los actores universitarios a las políticas de los 90 permite explicar por qué los rectores no acompañaron el cambio del texto legal en la medida en que sostenían que la ley “funcionaba”. En efecto, había posiciones dentro del CIN y de actores universitarios que asumían que la LES continuaba siendo útil, por lo que consideraban que no era necesario modificarla. El consenso que la SPU había declarado en torno a la modificación de la ley no daba cuenta de las conflictividades, las tensiones y la correlación de fuerzas que se establecieron en este proceso político. Por todo ello, la iniciativa promovida por esta agencia resultó un tipo de política pública “semi activa” debido a que la legitimidad del problema y la solución al problema no fue considerada del todo legítima y aceptada por la corporación de rectores.

Por otra parte, pudimos reconocer que Pugliese, como promotor de la propuesta, utilizó sus capacidades, recursos y su capital político y acudió a sus redes de influencia para buscar acuerdos con otras fuerzas políticas. Este actor asumía que un cambio en la política universitaria debía establecerse en un juego protagonizado por los partidos políticos. Sin embargo, los resultados de estas negociaciones evidenciaron la falta de voluntad del gobierno nacional de conformar alianzas o coaliciones entre distintos actores y sectores sociales y políticos. Podría considerarse que la coalición interpartidaria requerida para producir este tipo de cambio no se conformó en la medida en que no se alcanzó con la condición mínima para su formación. Esto es, la creencia de que actuar colectivamente para modificar una política pública llevaría a todos los sectores a una posición mejor, teniendo en cuenta los costos de la cooperación y la prevalencia de normas de reciprocidad y confianza.

En este capítulo analizamos que la consigna por modificar la LES también fue seguida desde el Poder Legislativo. Si bien reconocimos un cierto consenso parlamentario en torno a la necesidad de modificar la norma, analizamos que este proceso no se dio sin diferencias y disputas en la búsqueda por imponer nuevos

sentidos a la educación superior, tal como se evidenció en los contenidos y fundamentos de las propuestas parlamentarias.

En el contexto de este nuevo proceso, pudimos reconocer que las expresiones del Poder Ejecutivo a favor de sancionar una nueva ley de Educación Superior, en 2008, permitieron al bloque oficialista del Congreso incorporar la iniciativa en la agenda legislativa y al MECyT, a través de la SPU, mantener el tema en la agenda gubernamental. Luego, el gobierno fue quien puso límites o freno a la iniciativa de modificar la LES, debido a que las condiciones políticas no resultaron favorables y las prioridades en la agenda de decisiones se modificaron, en virtud de los nuevos intereses que lo condicionaron.

La propuesta legislativa del oficialismo enfrentó fuertes restricciones políticas por parte de funcionarios de la gestión kirchnerista (MECyT y SPU) y de los rectores nucleados en el CIN, quienes actuaron coincidentemente en contra de la LeNES al considerar que era “reglamentarista” y que “avasallaba” la autonomía universitaria. Los espacios de organización que representaban estos actores, las cuotas de poder y pesos específicos que poseían les permitieron imponer y fortalecer sus intereses y expectativas, y oponerse a la LeNES. Por tanto, la posición de estos actores en el juego político incidió en la decisión del Ejecutivo de que la reforma que proponía el bloque oficialista en el Congreso no avanzara. La sospecha era que el consenso entre la comunidad universitaria no era suficiente y que el cambio conduciría a una conflictividad potencial con el sector. Según las perspectivas relevadas, el Ejecutivo asumió que no estaban dadas las condiciones para apoyar una alternativa de ley por cuanto el costo político sería alto y escasos los rendimientos en términos políticos. La LeNES evidenciaba una baja convergencia entre la SPU y el CIN y un escaso apoyo del movimiento estudiantil y de los gremios docentes.

En cuanto a las regulaciones sobre el ingreso, la propuesta LeNES se diferenció notablemente de lo que los rectores y la SPU proponían, por ello, el grado de aceptabilidad sobre esta cuestión también era bajo. La SPU y el CIN acordaban con establecer el ingreso libre, pero otorgando plena autonomía a las instituciones universitarias (y no así a sus unidades académicas, tal como lo habilitaba la LES) para que definiesen sus propias condiciones y requisitos, por lo que las normas para el acceso debían ser legisladas por los estatutos de cada institución. Por el contrario, la LeNES instituía un ingreso libre y prohibía cualquier forma de restricciones en el ingreso a los estudios de grado universitarios.

Consideramos que la anticipación de las restricciones futuras que refiere al adelanto de factores que podrían obstaculizar el funcionamiento y operación de una política pública en el futuro, incluyendo la aprobación pública, también fue una de las

condiciones de supervivencia que la LeNES no sorteó. En este caso, el gobierno nacional percibió que la implementación de una reforma de la LES enfrentaría una importante oposición en el futuro y, por ello, las posibilidades de sobrevivir en la agenda gubernamental disminuyeron considerablemente.

Además, reconocimos que el contexto político-económico por el que atravesó el kirchnerismo en los albores del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fue otro factor que condicionó la agenda de decisiones (Birkland, 2005) del gobierno nacional e instaló otras urgencias. Para mediados del primer gobierno de la presidenta, la dimensión política se vislumbró 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 escenario, la presidencia lanzó una serie de variadas iniciativas políticas tendientes a reconstruir el lugar del gobierno y generar nuevas condiciones de gobernabilidad⁹¹ (Trujillo, 2017).

Hasta aquí, pudimos identificar que las restricciones políticas de los actores universitarios y el contexto político más amplio formaron parte de los factores que condicionaron la agenda de decisiones del gobierno. Por tanto, la ausencia de una nueva normativa para el sector durante los gobiernos kirchneristas 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 innecesario frente de tensión social y política que no hubiera beneficiado al gobierno nacional (Suasnábar, 2012).

Por todo ello, reconocimos que los diversos actores que tomaron parte en este proceso tuvieron incentivos, según sus intereses, para movilizarse y alterar los resultados de la política pública en su favor. Así, estos actores buscaron satisfacer sus intereses y aquellos que no lo lograron buscaron minimizar la pérdida y apostar por la apertura de una nueva ventana de oportunidad. En el próximo capítulo analizaremos la nueva posibilidad que buscará Puiggrós, pero esta vez su propuesta original será reformulada y parcial, buscando superar los condicionantes y las restricciones políticas que operaron con la LeNES. Esta reforma asumirá a 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. Es preciso señalar que la nueva ley no resultará de una evolución “lógica” y “natural”. Por el

---

⁹¹ 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.

contrario, analizaremos los elementos que intervinieron en el devenir y en la reactivación 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.

Capítulo 4

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

1. Presentación

En este capítulo analizamos la formulación de la Reforma Puiggrós sancionada en 2015 e indagamos sobre la incidencia que tuvo la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en la definición y sanción de esta ley que estableció nuevas regulaciones para el acceso a las universidades del país.

En el capítulo anterior identificamos la génesis de la Reforma Puiggrós en los intentos fallidos por reformular la totalidad de la LES, ocurridos durante los gobiernos kirchneristas, en cuyas agendas se encontraba la cuestión del acceso a la universidad. Especialmente, reconocimos que la iniciativa impulsada por Puiggrós de reformar el texto legal de los años 90 resultó el antecedente directo a la reforma efectuada en 2015, promovida por la misma diputada. En el caso de la LeNES, las condiciones políticas no resultaron favorables y la propuesta de ley no tuvo aceptación por parte de la comunidad política que participaba del problema, particularmente de los rectores y de la SPU. Así, este proyecto se convirtió en un tipo de política “pasiva” debido a que la solución al problema fue considerada poco legítima por parte de estos actores que, en la correlación de fuerzas, lograron imponerse. Ante estas restricciones políticas, el gobierno kirchnerista puso límites a la expansión de la reforma de la LES, a fin de evitar un potencial conflicto con el sector.

En la nueva iniciativa impulsada por Puiggrós buscaremos comprender el escenario político y la trama sociopolítica 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 permitieron superar los condicionantes y las restricciones políticas que habían operado con la LeNES, y convertirla en una política pública “activa” para el sector.

A partir de estas consideraciones nos preguntamos: ¿cuáles fueron los elementos que determinaron la composición y el desarrollo de la política pública? ¿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 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?

El análisis realizado nos permitió analizar cómo la segunda iniciativa de Puiggrós se convirtió en una política pública “activa”. Por un lado, los defensores de la nueva propuesta utilizaron sus capacidades, habilidades, recursos y acudieron a sus redes de influencia a fin de promover la iniciativa. Estos promotores -incluido la UNLP- jugaron un rol central al impulsar la apertura de una ventana de oportunidad, generar coaliciones y acoplar problemas con soluciones que les interesaban, generar las condiciones políticas y ganar apoyo entre diversos actores y sectores en la fase de negociación política. Por otro lado, se produjo una convergencia entre el reconocimiento del problema y la disponibilidad de una solución posible y aceptable y las condiciones políticas favorables que posibilitaron la aprobación de la ley que, para sus impulsores, representará una suerte de subóptimo en relación con la derogación completa de la LES.

2. La vertiente de las políticas: el papel que jugó la Universidad Nacional de La Plata en la Reforma Puiggrós

Luego de que en el anterior proceso no fuese posible la convergencia de las tres vertientes -los problemas, las soluciones y los contextos políticos- para la apertura de una ventana de política pública, según los testimonios relevados, el gobierno no reactivó la revisión de la LES ni tampoco la incluyó como un problema de la política gubernamental. Sin embargo, los formuladores de la LeNES fueron los que decidieron elaborar una propuesta de modificación parcial de la normativa nacional vigente, apostando a que la ventana de oportunidad se abriese. Para ello, formularon “leyes parciales” que “fragmentaban” el anterior proyecto de ley, al seleccionar algunos de sus puntos clave. Según el testimonio de un asesor que participó en la redacción de estos proyectos, el agrupamiento de estas propuestas no modificaba la ley en su totalidad, tal como lo había promovido la LeNES:

... debido a que el Frente para la Victoria era oficialismo requería algún tipo de señal por parte del Ejecutivo para avanzar en ese sentido, sobre todo porque ya estaba planteado el tema de la Ley de Medios, ya había pasado el conflicto del campo; con lo cual había que ver en qué medida ese sector político estaba en condiciones de incorporar esta discusión. Finalmente, no se incorporó. No hubo ningún tipo de movimiento por parte del Ejecutivo para llevar adelante esta discusión y, en un momento, dijimos: esto no tiene por qué imposibilitarnos generar otras alternativas parciales que atiendan a ciertos problemas, como el tema de la gratuidad, del ingreso, entre otros.

Estas expresiones fueron coincidentes con las de Puiggrós, dado que la exdiputada indicó que la propuesta de establecer una modificatoria de la ley surgió de su equipo de trabajo, luego de que se clausurara la anterior oportunidad: “...como nuestro proyecto de ley no se trataba, dijimos: probemos con una modificatoria, a ver qué pasa”.

De acuerdo con el testimonio de otro asesor, el equipo de Puiggrós diseñó cuatro propuestas basadas en el proyecto LeNES, que establecían modificatorias parciales para algunos articulados críticos de la ley vigente. Estas propuestas se vincularon con la gratuidad, el bienestar estudiantil, la internacionalización de la educación superior y la evaluación. Sin embargo, no todas las iniciativas mencionadas por este actor tuvieron estado parlamentario. Las que sí lograron presentarse, según consta en el archivo digital del Congreso de la Nación, se relacionaron con la permanencia y el bienestar estudiantil en la Educación Superior (Expdte. 0207-D-2015; 1406-D-2013; 2364-D-2011), la regulación sobre el ejercicio de la docencia de la educación superior que modificaba los artículos 11 y 12 de la LES (Expdte. 3737-D-2011), la igualdad de derechos laborales y previsionales para los docentes de universidades privadas (Expdte. 0205-D-2015; 4336-D-2013) y, por último, la implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de la educación superior (1407-D-2013), que fue la única aprobada en 2015. Según explicó uno de los formuladores de las propuestas, el resto de los proyectos resultaron “difíciles de implementar” por lo que, en la discusión técnica, perdieron viabilidad. En lo que sigue analizaremos por qué aquella propuesta fue priorizada y por qué logró sobrevivir en la agenda legislativa y evolucionar hasta su final aprobación.

Como dijimos, el proyecto que 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.

Una de las causas que impulsó la nueva iniciativa, según Puiggrós, fue “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”. Este criterio es consistente con los estudios que muestran que, en las últimas décadas del siglo XX, en la Argentina se dio un proceso de expansión del mercado de la educación superior, que fue fortaleciéndose de manera acelerada en los últimos años en toda América Latina

(Saforcada *et al*, 2019). 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).

La reforma que Puiggrós otra vez impulsaba representó un proyecto de política pública concordante con la mencionada Declaración de Cartagena de Indias, cuyo horizonte de sentido fue instaurado por la recuperación de la idea de igualdad a través de la expansión y reconocimiento de derechos. Además, puede entenderse como una forma de clausurar las pretensiones de arancelamiento que la LES había dejado abiertas.

Otro de los factores que estimuló la nueva propuesta de cambio se vinculó con dar “respuesta” al “pedido” de la UNLP para sancionar el ingreso irrestricto a los estudios de grado y así “solucionar la discriminación [en el acceso] que producían en Medicina” (Puiggrós, entrevista, 2017). En el anterior capítulo reconocimos que el primer criterio ya había estado presente en la formulación de la LeNES, mientras que el segundo resultó novedoso. Como veremos, este último criterio será el que permitirá conformar una coalición entre diversos actores interesados para impulsar la reforma, entre los cuales se encontrará la tradicional institución platense.

Según el testimonio de Puiggrós, sus asesores, contaban con una “fuerte motivación” para que en la redacción de la ley se estableciese el ingreso irrestricto. En lo que sigue, veremos que este interés estuvo vinculado principalmente a los conflictos y “luchas” que había mantenido por más de veinte años la UNLP a nivel central y la Facultad de Ciencias Médicas (FCM), respecto de la política académica del ingreso a los estudios de grado. De acuerdo con Puiggrós:

... llegando al 2013, lo que vimos fue que la LeNES difícilmente se trataría y ahí sí vino una propuesta, que la trajo Carlos Giordano y yo creo, no puedo asegurarlo, pero yo creo que vino de la Universidad de La Plata, porque después sí hubo una presencia pública muy fuerte de la Universidad de La Plata, de Tauber particularmente. (Puiggrós, entrevista, 2017).

El testimonio anterior nos permite reconocer la participación que Fernando Tauber, rector de la UNLP⁹², mantuvo desde 2013 para convertir esta modificatoria en ley. En la entrevista que le realizamos a Tauber⁹³ reconoció que él estuvo en contacto permanente con la diputada Puiggrós y los asesores, con quienes había mantenido un vínculo personal por pertenecer a la misma institución.

Tauber manifestó que la LES había afectado a la UNLP en un aspecto principal que fue el de otorgar autonomía a las facultades para establecer sus sistemas de ingreso: "...el fatídico artículo 50 que arbitrariamente establecía que, las universidades con más de 50.000 alumnos, el ingreso podía ser regulado por las facultades (...) fue el que le trajo tanto conflicto a la Universidad de La Plata". Según este actor, en el pensamiento de la UNLP había una mirada colectiva sobre el modelo de universidad pública que se afianzó a lo largo del siglo XX como universidad reformista y que "rechazó las restricciones al ingreso". Sin embargo, señaló que la FCM era la única unidad académica que establecía un acceso restrictivo, por lo que iba a contramano de aquella mirada colectiva. Esta diferencia en la concepción del ingreso promovió un conflicto intrainstitucional que no pudo ser resuelto en el propio ámbito de la Universidad, sino que fue dirimido ante la Justicia de la Nación, a favor de la FCM que se amparaba en el art. 50 de la LES:

Nos encontrábamos con que el sector que conducía la Facultad de Medicina tenía una mirada que contrastaba con el resto de la Universidad. Sostenían que la calidad se resguardaba en el cupo, con la limitación de los estudiantes de la carrera, fijando condiciones exageradas para el ingreso, que no tenía que ver con que el que sabía, avanzaba y el que no sabía, no avanzaba, sino que tenía que ver con la limitación de un universo de gente que siempre oscilaba entre las 200 y 300 personas, cuando tenían 2000 o 3000 inscriptos en la carrera. Entonces la selección cruenta fue un tema que no pudimos resolver en el cogobierno de la Universidad, en el Consejo Superior. Más allá de que el Consejo lo dictaminó por unanimidad, la Facultad lo llevó a la Justicia, a las distintas instancias de apelación hasta la Suprema Corte que interpretó el artículo 50 de la Ley de Educación Superior, cosa que era irrefutable. Eso le permitió a la Facultad de Medicina sostener un régimen que contrastaba con el resto de la Universidad (...) Este era un punto de debate sostenido año a año durante más de una década" (Tauber, entrevista, 2019).

En este testimonio, identificamos algunos de los elementos que, como vimos en anteriores capítulos, configuraron la saga institucional de la UNLP, tales como, el legado reformista y sus principios de autonomía universitaria y cogobierno, pero principalmente los principios de gratuidad de la enseñanza e ingreso irrestricto,

---

⁹² 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).

⁹³ Fernando Tauber fue entrevistado el 5 de junio de 2019 en la ciudad de La Plata.

aunque este último fue recién incorporado en el Estatuto de 2008⁹⁴. Como vimos, en el contexto de las nuevas redefiniciones entre el Estado y las universidades, esta saga se actualizó de manera particular en la UNLP y en la FCM: mientras la UNLP se posicionó en contra de la LES, la FCM consolidó la política restrictiva amparada en el artículo 50 de la LES.

El secretario general de la UNLP, Patricio Lorente⁹⁵, reconoció que la UNLP estaba especialmente interesada en garantizar el ingreso irrestricto por ley, debido al “conflicto abierto con Medicina” que había sido causado por las restricciones que establecía en el ingreso y que se alejaba de las “discusiones saldadas” por el conjunto de la Institución. Añadió que este conflicto no sólo era político, sino fundamentalmente “ideológico” y que, además, afectaba la dinámica institucional.

Como parte de esta dinámica institucional conflictiva, y a posterior de una etapa marcada por una lucha estudiantil abordada desde el “plano económico” y por la conquista de las políticas de bienestar estudiantil, la Federación Universitaria de La Plata (FULP), comenzó a plantear a la UNLP la ausencia de una discusión integral de la política de acceso por parte de la propia Universidad. Así, la FULP comenzaba a impulsar debates hacia el conjunto del movimiento estudiantil platense y a “presionar” a la Universidad para que la cuestión del acceso fuese abordada en términos de política académica. En este sentido, la expresidenta de la FULP, expresó la falta de una política de acceso definida por la Universidad, por lo que la autonomía que poseían las unidades académicas para la definición de los ingresos permitía la convivencia de disímiles modalidades de ingreso en el seno de la propia institución:

Siempre estuvo en el tintero la cuestión de Medicina y parecía como la única Facultad en la que había una política retardataria o conservadora sobre el ingreso, pero en realidad toda la Universidad de La Plata no había discutido integralmente cómo configurar una política de ingreso más allá de lo económico. Digamos, la universidad te decía: todos pueden venir a la Universidad porque hay comedor, albergue, boleto, pero al mismo tiempo la autonomía de cada una de las Facultades para planificar su política de ingreso era un problema (...) vos tenías una Facultad que podía no admitir alumnos, como Medicina y tenías Facultades que tenían políticas de ingreso totalmente irrestricto, pero en las que tampoco se ponía en discusión cómo sostener la calidad educativa con una masividad tan grande (...) La Universidad de La Plata no tenía planteado una política de ingreso como Universidad de La Plata, había mucha autonomía de parte de cada unidad académica en el planteo de los ingresos.

---

⁹⁴ En el capítulo 2 identificamos que, en el Estatuto de 1996, la UNLP había otorgado autonomía a las unidades académicas para fijar las normas de admisión y promoción de los estudiantes, aunque había prohibido el establecimiento de cupo. Sin embargo, la política restrictiva con cupo “encubierto” de la FCM fue tensionando el vínculo entre el nivel central de la UNLP y la FCM a causa de los conflictos institucionales que desencadenó. A partir de ello, identificamos que la UNLP desplegó diversos recursos institucionales para doblegar la política de ingreso implementaba por esta Facultad, especialmente a partir del año 2005 y en adelante.

⁹⁵ Patricio Lorente fue entrevistado el 24 de mayo de 2019 en la ciudad de La Plata.

En el marco de este conflicto local, que perjudicaba la dinámica institucional, Tauber había sostenido que, de todos los proyectos de ley (parciales) que había formulado el equipo de Puiggrós, se debía comenzar por el “más importante”: el que establecía la gratuidad y el ingreso irrestricto:

... nosotros insistimos en que si íbamos a empezar por uno empezáramos por la modificación del artículo 50. Desde nuestra mirada (...) un decreto se cambia con otro decreto, son decisiones del Ejecutivo; en cambio una ley es mucho más compleja de cambiar, necesita de otros consensos. (Tauber, entrevista, 2019).

En estas expresiones reconocemos que Tauber participó indirectamente en la hechura de la política. Lo expresado por este actor es consistente con el testimonio de uno de los asesores de la diputada Puiggrós, quien puso en evidencia la estrategia de Tauber de lograr dos objetivos: el primero remitía a la cuestión de garantizar la gratuidad de los estudios de grado, el segundo explicaba el interés situado de la UNLP de resolver por la vía legal el conflicto que mantenía con la FCM respecto a su ingreso:

Él nos acompañó en ese proceso [refiriéndose a Tauber] con la doble intencionalidad de asegurar la gratuidad de los estudios de grado, pero también resolver el conflicto de Medicina (...) de solucionar un problema para la Universidad de La Plata. La Universidad de La Plata había dicho en el Estatuto, la comunidad había dicho que tenía que ser así.

Además, sostuvo que esta propuesta de ley modificatoria que partió de un “interés situado”, finalmente, resolvería problemas para el conjunto de las universidades del país, en la medida en que terminaría con las formas de arancelamiento que algunas universidades nacionales habían establecido, amparadas en la LES:

... hicimos el camino de reforma de la ley de Educación Superior, fue un interés situado, bien situado, bien concreto. Eso, resolver el problema con Medicina, pero, la verdad, es que le resolvimos los problemas a todas las carreras de medicina [del país], a todos los ingresos, disolvimos la posibilidad de arancelar los estudios superiores, la disolvimos, esa ley lo impide explícitamente, si alguien dice: voy a cobrar un arancel comete un delito.

El “interés situado” impulsó a Fernando Tauber a desplegar en su rol político, recursos y atributos propios que le permitieron establecer alianzas y construir acuerdos entre diversos sectores, tal como profundizaremos más adelante.

Como decíamos anteriormente, los asesores de la diputada Puiggrós, asumieron un rol clave en la redacción de la modificatoria que logró sancionarse a fines de 2015. Al respecto, Tauber sostuvo que Puiggrós le dio forma y contenido al proyecto de ley, pero agregó que los asesores trabajaron en aspectos específicos en la redacción defendiendo el espíritu que proponía Puiggrós. En este proceso, reconoció que él junto con estos asesores estuvieron “muy cerca durante toda esa

instancia preliminar” porque, además, necesitaban generar las “condiciones políticas” dentro propio partido al que pertenecía Puiggrós, el FPV, para impulsar la reforma.

Esos asesores tenían una doble pertenencia institucional, dado que, en ese momento, ambos se desempeñaban en la Cámara de Diputados y se insertaban académicamente en la UNLP. Por esto, uno de ellos 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 Adriana Puiggrós y al presidente de la UNLP, Fernando Tauber, 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 la reforma a la LES. Según su testimonio, la vinculación que él mantuvo con estos actores se dio “azarosamente”. Este actor había ejercido una participación política central en el gobierno de la Universidad durante la reforma del Estatuto de la UNLP, en 2008. Durante esta participación en la formulación de las políticas institucionales construyó un vínculo con Tauber, rector de la UNLP en aquel entonces, que le permitió establecer diálogos y reconocer “coincidencias”:

(...) yo era profesor aquí, en la Facultad de Periodismo y en algunos posgrados. Él [Tauber] era secretario de Extensión y participamos de una jornada de reflexión sobre la universidad en la cual tuvimos algunas coincidencias. A partir de ahí empezamos a tener diálogos sobre qué era la universidad para cada uno. Él desde roles mucho más significativos, y yo, como otros tantos profesores (...). La Universidad de La Plata tuvo una discusión entre 2007 y 2008 sobre el Estatuto de la Universidad que terminó reformándose en el 2008, y fui el vocero de las propuestas de Tauber en el Estatuto. Tauber era el rector, entonces era a quien se le presentaba el Estatuto, pero muchas de las discusiones las teníamos en el Rectorado; bueno yo fui vocero de muchas de las propuestas, vocero físico. En la Asamblea, por ejemplo, era consejero directivo de la Facultad de Periodismo. En todo el proceso anterior, había sido secretario Académico, era consejero directivo, había sido consejero superior. En ese momento era consejero directivo y en las reuniones previas de discusión sobre el cambio de Estatuto, como tantos otros, protagonicé discusiones previas. Cuando se hizo la Asamblea de cambio del Estatuto hubo varios que presentamos propuestas puntuales, de regla, de artículos del Estatuto. A mí me tocaron dos o tres que fueron más significativas en el impacto político, como, por ejemplo, los no docentes al gobierno”.

Con relación al vínculo establecido con Puiggrós, manifestó que resultó “azaroso”, dado que la vinculación con la exdiputada se construyó por fuera del ámbito de la UNLP. Los roles que cumplía, tanto asesor de la diputada como actor político en la UNLP, le permitieron reconocer puntos en común y acercar a ambas partes, de modo que asumió un rol articulador:

Yo era profesor acá [UNLP] cuando me incorporé al equipo de Adriana, a finales del 2005, y ella me convocó para la gestión en Provincia: planeamiento en la

gestión de Provincia. Además, yo había sido alumno de doctorado de ella, azaroso, azaroso. (...) Un día yo me veo en los dos espacios, dialogando con los dos, observando las coincidencias y los presento.

Este actor desplegó un recurso adicional vinculado al ejercicio de su doble ciudadanía política, por lo que utilizó sus territorios institucionales para dar impulso a la propuesta. Se trató de un recurso que este asesor movilizó en el contexto en el que se bregaba por la apertura de una ventana de oportunidad que ahora apuntaba a reformar aspectos críticos de la LES.

3. La coalición “progresista” y la presión por la apertura de una ventana de oportunidad

En este nuevo escenario era indispensable unirse y conformar una coalición, a fin de presentar mayor fuerza en el tablero político. Para la conformación de esta coalición, identificamos que Puiggrós y Tauber compartían la definición de los problemas y las soluciones: establecer por ley la gratuidad y el ingreso irrestricto a la universidad. Ambos coincidían en que eran puntos problemáticos de la LES que debían solucionarse a través de un cambio en la norma nacional. Al respecto, Tauber sostuvo que Puiggrós tuvo “muchísima habilidad” en tanto que, en esta oportunidad, eligió una estrategia diferente: no pensó en una ley sustituta, sino en un “fragmento de ley correctiva” de los puntos más controversiales de la LES.

Para promover la apertura de la ventana de oportunidades, esta coalición buscó generar las condiciones políticas, primeramente, en el oficialismo y, luego, en el resto de los partidos políticos dentro del Congreso de la Nación. En este proceso, el rol de Tauber resultó central por cuanto representaba a una institución que tenía un peso relativo dentro del conjunto del sistema de educación superior, dado el tamaño y la antigüedad de la institución a la que él pertenecía. Por ello, Tauber hizo visible su apoyo a la nueva iniciativa de ley, a partir del momento en el que la misma tuvo tratamiento parlamentario. Según el testimonio de uno de los asesores:

Fernando estuvo muy contento de que esa [propuesta de ley] fuese la priorizada (...) una vez que el tratamiento avanzó, entonces, él la cargó al hombro y condujo el proceso de visibilización, de apoyo a la ley (...).

Los testimonios de los formuladores de la Reforma coinciden en señalar que la UNLP, “encarnada” en la figura de Fernando Tauber, “protagonizó” la discusión, al “apoyar” y “militar” la modificatoria:

[Tauber] empezó a militar porque creo que es la mejor acción que grafica esto, a militar aun con los diputados que no estaban convencidos. (...) Tauber tuvo

reuniones en las que apoyó el proyecto, tratando de decir: bueno no es lo que plantea el rector de la Universidad de La Matanza o el rector de la Universidad de Río Cuarto, pero acá hay una Universidad, que es la Universidad de La Plata, que tiene un peso relativo pero importante. (...) Él había militado con los diputados, los había llamado, diciéndoles: nosotros, desde la Universidad de La Plata, tenemos interés en que esta ley salga (...) Había hablado con un montón de gente, yo te diría que debe haber hablado con no menos de cuarenta diputados. Hablar con cuarenta diputados es un despropósito, porque ya es más que todos los bloques juntos.

Tauber también reconoció que había acompañado a Puiggrós con toda “vehemencia” y en “soledad” -refiriéndose al resto de los rectores-, durante la gestión de la ley. La atención e intervención de este actor no sólo se había circunscripto a los actores de diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Nación, sino que, además, alcanzó a otros actores de la política como funcionarios kirchneristas, a fin de “sensibilizar” al propio gobierno y lograr apoyo y voluntad política para establecer la reforma a la LES:

Adriana que era diputada impulsó el proyecto oficialmente en la Comisión de Educación, nosotros fuimos a la Comisión de Educación, pedimos audiencia con los presidentes de los distintos bloques, yo pedí audiencia. Cuando digo fuimos es una pluralización de un acto individual, es decir fui yo sólo, sin compañía (...)

... en ese momento era vicepresidente de la UNLP; me involucré directamente en la gestión de la ley, en la aprobación en la Cámara de Diputados, en el recorrido por los distintos bloques, en la aprobación en el Senado y en el recorrido por los distintos bloques y comisiones. Fue la única Universidad que trabajó intensamente. Trabajamos con el Gabinete Nacional, recorrí los distintos ministros, busqué los puntos de sensibilización del propio gobierno (...). (Tauber, entrevista, 2019).

En la misma dirección, Puiggrós enfatizó el rol que ambos desempeñaron durante el tratamiento de la ley para aumentar el apoyo político: “junto con Tauber nos empezamos a mover, a hablar con todo el mundo”.

Estos testimonios son consistentes con lo planteado por Lorente, secretario general de la UNLP, quien señaló que Tauber y Puiggrós protagonizaron la discusión, y añadió que para que la ley fuese aprobada dependió de que Puiggrós “empujara” y que “Tauber como representante de una universidad importante también empujara”. Destacó que el vicepresidente de la UNLP de aquel momento fue el único representante de las instituciones universitarias del país que trabajó por esta reforma en “soledad”. En este sentido, recordó que cada vez que Tauber regresaba de una reunión en el Parlamento o con referentes de la política decía: “estoy solo”, “fui a ver a...”. (Lorente, entrevista, 2019).

Anteriormente señalamos que los formuladores de la reforma buscaron promover las condiciones políticas dentro del bloque oficialista en el Parlamento. Tauber, como uno de los principales promotores de esta iniciativa, se valió de argumentos que

contrastaban con el espíritu de la LES y que encontraba puntos en común entre peronistas y radicales:

El gobierno nunca perdió pertenencia al campo popular y a un discurso y a una acción esencialmente inclusiva de que los pobres llegaran a la universidad, de que todos tuvieran oportunidades. Con lo cual esa era una visión muy contrastada con la ley del 95 y eso juntaba radicalismo y peronismo. Una rara circunstancia en donde en eso había coincidencia, en todo caso se disputaban las paternidades o las autorías. Yo por supuesto reclamé esa limpieza de conciencia tanto de los sectores no peronistas como de los sectores peronistas: toda la vida peleamos por esto.

En esta fase de negociación, Tauber buscó “sensibilizar” a los presidentes de los bloques partidarios en las diversas Cámaras del Congreso. Los argumentos de este actor estaban sustentados en los principios y valores de la tradición plebeya del sistema universitario argentino que fueron bandera de diversos partidos políticos y que se consolidaron con el retorno a la democracia en 1983, con la intención de persuadir y ganar apoyo entre los principales sectores político-partidarios, y legitimar la propuesta:

A mí me tocó tanto en Diputados como en Senadores hablar con los presidentes de bloque y después con los presidentes de comisión por los que pasaba la ley... encontré predisposición, pero la idea era sensibilizar como presidente de la Universidad de La Plata sobre la importancia que tenía esta ley para consolidar el modelo del sistema de educación superior en la Argentina (...) Yo no tenía que inventar demasiado, era el ideario de la reforma universitaria, el modelo universitario argentino, la esencia de la universidad pública nacional. Entonces, lo que pedía es que respetaran esa idea de universidad inclusiva involucrada con el campo popular. Salvo los contrastes ideológicos muy fuertes como el PRO que tenía una posición tomada respecto de la gratuidad y el ingreso irrestricto, el resto de los bloques compartía esa tradición. (Tauber, entrevista, 2019).

En virtud de estos argumentos, Tauber sostuvo que el radicalismo no presentó oposición; por el contrario “militó” la iniciativa a fin de conseguir los votos positivos y acompañó en Diputados y en Senadores. Así también lo hizo el GEN, los partidos de izquierda y el peronismo que tenía a Puiggrós como referente de la propuesta, tal como profundizaremos más adelante.

La iniciativa había logrado un alto grado de aceptabilidad en la mayoría de los bloques partidarios del Congreso de la Nación, por lo que una de las condiciones para que la iniciativa sobreviviera en la agenda había sido sorteada. Para Kingdon este criterio se relaciona con que la propuesta comparta valores, criterios y conocimientos de un público amplio. En este caso, la iniciativa había logrado una aceptación entre la mayoría de los sectores representados en el Parlamento. Sin embargo, veremos que, en este ámbito, la aceptabilidad no fue total en la medida en que, minoritariamente, otros partidos políticos rechazaron el proyecto de ley, especialmente durante su

tratamiento en Diputados. Luego retomaremos los argumentos con los cuales estos sectores, como el PRO, objetaron la reforma.

En el ámbito del CIN veremos que los pronunciamientos o señales que dieron los rectores nucleados en este organismo mostraron un relativo grado de aceptación al nuevo proyecto de Puiggrós. Por ello, Tauber consideró que, en este ámbito, no era necesaria su intervención para buscar apoyo. De manera estratégica, prefería que el CIN sólo diera institucionalmente su aprobación. Por esto, la atención de este actor estuvo puesta centralmente en el Parlamento. Desde su opinión:

... estaba Horco Molle, estaba Vaquerías [refiriéndose a las declaraciones realizadas por el CIN], con lo cual yo no tenía nada que convencer en el CIN. El CIN siempre enunció la posición, lo que no hizo fue militarla, eso es lo que faltó. O sea, una cosa es dar el apoyo y otra cosa es salir a construir política. Justamente, por algunas contradicciones es que yo creo que por eso no se armó un cuerpo de rectores militando la ley.

... yo prefería, estratégicamente, un apoyo institucional del CIN porque había un gatopardismo o por lo menos una posición ambigua en determinados sectores. A mí no me interesaba hacer demasiada bulla en el CIN, me interesaba avanzar en las comisiones, en el Congreso (Tauber, entrevista, 2019).

En cuanto a la posición asumida por el CIN, Tauber y Lorente coincidieron en señalar que este organismo adhirió a los lineamientos del proyecto de ley, pero no asumió una “actitud militante”:

... lo que encontramos en el sistema universitario fue una mayoría muy significativa, no diría unanimidad porque estaban estos casos [refiriéndose a las universidades de Río Cuarto y La Matanza], que acompañaba los postulados [de la Ley Puiggrós], por lo menos desde el punto de vista declarativo. Ahora, lo que no encontrábamos era un acompañamiento militante. Una declaración entre nosotros hace muy poco. El único registro que tenemos de que alguien haya recorrido los distintos bloques de la Cámara de Diputados, que haya empujado a Adriana a mantener el proyecto de ley fue Tauber. (Lorente, entrevista, 2019).

El secretario general de la UNLP sostuvo que dentro del CIN no había “entusiasmo” por parte de los rectores radicales y peronistas. Es decir, no hubo un “clima de acompañamiento”, aunque tampoco hubo un “clima de oposición abierta”, por cuanto las tradiciones políticas del radicalismo y del peronismo no permitían oponerse a los principios que la ley promulgaba:

era políticamente incorrecto para una universidad pública decir: nosotros queremos arancelar o nosotros queremos establecer cupos rígidos. Para los radicales era incorrecto políticamente por la tradición reformista y para los peronistas porque Perón fue el que puso la Ley de gratuidad. Los dos sectores más populares de la universidad pública les era muy difícil poner en palabras una oposición a esta ley. (Lorente, entrevista, 2019).

A pesar de que el CIN no se opuso al proyecto de ley, para Tauber la posición de los rectores de no “acompañar” la reforma se explicaba por cuanto el sistema

universitario se había “acomodado” a la LES y no había acuerdo suficiente entre los propios actores universitarios para su reemplazo:

La historia los había vuelto contradictorios porque todo el mundo se puso en la horma de la Ley del 95, y volver a cambiarla significaba un conflicto, incluso en algunos casos por intereses económicos, otros por conflictos institucionales que obligó a muchas universidades a reformar sus estatutos a la Ley de Puiggrós. La ley que había terminado de sintetizar Dibbern y que el gobierno retuvo implicaba una reforma más profunda todavía. (Tauber, entrevista, 2019).

En cuanto al controversial artículo 50 de la LES, el CIN expresó la conformidad de modificarlo. En efecto, el Comité Ejecutivo del CIN, por medio de la resolución N°899/13, encomendó a la Comisión de Seguimiento de la elaboración y sanción de la normativa que regula la Educación Superior que analice los proyectos de ley con estado parlamentario y el documento elaborado por el CIN en Vaquerías, a fin de formular una propuesta para actualizar su contenido. Esta Comisión de Seguimiento, en la que estratégicamente el Lic. Raúl Perdomo⁹⁶ (Resolución 899/13), se abocó al estudio particularizado del art. 50 de la LES y concluyó que el segundo párrafo de dicho artículo “conspiraba contra el concepto de autonomía consagrado por la Constitución Nacional que debía aplicarse a las Universidades y no a sus Facultades o Unidades Académicas equivalentes”. Por tanto, el Comité Ejecutivo del CIN aprobó, a través de la Resolución 923/14, el dictamen elaborado por la Comisión de Seguimiento que proponía modificar el art. 50 de la LES, quitando de su enunciación el controversial segundo párrafo de este articulado que le otorgaba a las instituciones con más de 50.000 estudiantes la potestad a las propias unidades académicas de establecer sus condiciones del ingreso, tal como se había realizado en el proyecto de ley de Puiggrós. Esta resolución fue enviada a la Comisión de Educación del Congreso de la Nación en marzo de 2014. Para Tauber, esta declaración del CIN “le dio solidez al fundamento del consenso universitario”.

Con relación a los principios que el proyecto de Puiggrós establecía, en el capítulo anterior vimos que el CIN se había pronunciado a favor de establecer la gratuidad de los estudios de grado universitarios, por lo que este principio contaba con un alto grado de aceptación entre la mayoría de los rectores de las universidades públicas. En cuanto a la cuestión del acceso, los rectores proponían que las instituciones universitarias dictaminaran sus propias condiciones en el ingreso. Con esta nueva resolución, el CIN demostró acuerdo para modificar el art. 50 de la LES, a fin de fortalecer la autonomía universitaria para la definición de los criterios en acceso, aunque, como dijimos, no se pronunció públicamente a favor de establecer por ley el

---

⁹⁶ Raúl Perdomo fue presidente de la UNLP durante el período 2014-2018.

ingreso irrestricto, en la medida en que esas definiciones eran delegadas a las propias instituciones. Por todo ello, el CIN manifestó una aceptación relativa al proyecto de Puiggrós, en la medida en que avalaba la gratuidad de la enseñanza de grado y el fortalecimiento de la autonomía de las instituciones para el establecimiento de los sistemas de ingreso, pero no se pronunció a favor de establecer por ley el ingreso irrestricto.

Con relación al proceso de redacción de la modificatoria, el equipo de Puiggrós desplegó una “táctica” tendiente a evitar restricciones futuras que podrían obstaculizar la operación y supervivencia del proyecto en la agenda legislativa. Esta táctica puso 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. Desde esta visión, la difusión de la ley estuvo centralmente puesta en la cuestión de la gratuidad, a fin de evitar “resistencias” entre la comunidad médica durante la discusión en Diputados para su rápida aprobación. Así, reconocieron el despliegue de una “ingeniería legislativa” para derogar efectivamente el art. 50 de la LES que, como hemos explicado, otorgaba la potestad a las instituciones cuya matrícula superara los 50.000 estudiantes para que sus facultades estableciesen su propia política de ingreso.

En directa relación con lo anterior, un asesor de la diputada Puiggrós sostuvo que cuando se sancionó el artículo 50, también llamado “artículo Ferreira” por cuanto refiere al apellido de quien lo había reclamado, Luis Ferreira -en aquel momento decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la UBA-, no fue advertido el alcance que este tendría. Destacó que más tarde se comprendió que había sido diseñado especialmente para que las facultades de medicina estableciesen sus propias políticas de ingreso, todas ellas con rasgos selectivos:

¿Por qué estas universidades que justamente tienen más de 50.000 estudiantes? Claro, eran todas las que tenían carreras de medicina (después se crearon otras carreras de medicina en otras universidades), y tenían más de 50.000. Allí, los Consejos Directivos de las facultades determinaban las políticas de ingreso. En la Universidad de La Plata la única Facultad que hizo eso fue la de Medicina. Operativamente [el art. 50] fue pensado para eso, cosa que los demás no advertimos.

Para este actor, la “táctica” empleada en la redacción de la nueva norma resultó exitosa, debido a que los diputados no se detuvieron a analizar las implicancias que el art. 5 introducía en la ley, el cual modificaba el artículo 50 de la LES. Por lo tanto, la ley pasó con muchas aprobaciones:

... en la parte más pública, atendía la gratuidad del grado y la responsabilidad del Estado en la provisión de los servicios, etcétera. En un artículo que era el quinto, decía algo así como: deróguese el segundo párrafo del artículo 50 de la LES, de la 24.521, que era el famoso artículo Ferreira y que no tenía nada que ver con la

gratuidad (...) La ley hablaba de gratuidad y el artículo quinto no decía nada de la gratuidad, decía del ingreso, pero no nombraba la palabra ingreso, decía: se deroga el segundo párrafo del artículo. Cuando vos ibas a leer el segundo párrafo del artículo era el que establecía que las universidades con más de 50.000 alumnos las políticas de ingreso las establecían las facultades. La ley pasó, pasó, pasó, pasó y nadie leyó el artículo, nadie leyó el artículo quinto (...) Fue una táctica porque sabíamos que ahí iba a haber una resistencia (...) porque las corporaciones de médicos y de educadores en medicina son corporaciones con muchísimo poder. Los ministros de Salud, por ejemplo, de cualquier signo, se oponían a que el ingreso fuera irrestricto en las facultades de medicina.

A partir del análisis del texto legal observamos que, en una primera parte, el art. 5 enunció “Sustituyese el artículo 50 de la ley 24.521”, tal como señaló el asesor. Si bien es habitual que en el lenguaje jurídico se utilice esta forma para realizar derogaciones, para este actor se trataba de una táctica política distractora. Pero a continuación, el mismo artículo, especificó: “Cada institución universitaria nacional dictará normas sobre la regularidad en los estudios que establezcan las condiciones académicas exigibles”. En esta parte del artículo, los redactores de la norma decidieron no incluir la palabra “ingreso”, aunque se explicitó la potestad para que cada institución estableciera las condiciones de regularidad en los estudios (en las que se incluye el ingreso), impidiendo que las facultades pertenecientes a una institución sean las que las establezcan, tal como lo habilitaba el art. 50 de la LES. Además, previamente, el artículo 4, expresó con claridad los cambios que la nueva ley introduciría en el ingreso: “Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera *libre e irrestricta* a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior”. Al lado de ello, se agregó: “Este *ingreso* debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que *en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminator*” (Ley 27.204, el énfasis me pertenece).

Esta lectura nos permite identificar que en el art. 4 que hacía mención del ingreso irrestricto develaba la estrategia legislativa. Sin embargo, para este asesor, la forma jurídica del art. 5 tenía mayor relevancia en tanto que era el que modificaba el controvertido art. 50 de la LES. Este cambio ponía fin a los sistemas de ingreso restrictivos que habían establecido las carreras de medicina amparadas por este articulado.

Con relación a las resistencias de la corporación médica al ingreso irrestricto, otro asesor también mencionó el conflicto interno entre las facultades de medicina y las universidades nacionales, producido en torno a la potestad que les otorgaba el artículo 50 de la LES, e indicó que el ejemplo paradigmático era el de la UNLP, que será analizado en profundidad en el capítulo 5.

Uno de los conflictos análogos al de la UNLP fue el sucedido entre la UBA y la Facultad de Medicina (UBA). La disputa se inició en octubre de 1995 cuando el exdecano de esta Facultad, Luis Ferreira, instrumentó, sin el consentimiento de la UBA, el Curso Preuniversitario de Ingreso (CPI) para reemplazar el Ciclo Básico Común (CBC), como sistema de admisión restrictivo a esa unidad académica. La medida desató un duro y prolongado enfrentamiento con el gobierno de la UBA de aquel momento: tanto el rector Schuberoff como el Consejo Superior proclamaron que el único primer año para todas las carreras de la Universidad era el CBC, y que quienes no lo cursaran no podían graduarse. El conflicto fue dirimido ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien convalidó el régimen de ingreso establecido por la Facultad de Medicina, a partir de lo dispuesto por el art. 50 de la LES. Esta norma fue la que le permitió a esta Facultad crear su propio CPI, de alcance restrictivo y en abierto desafío al CBC. Tres años más tarde, y luego de un cambio de gestión en la Facultad de Medicina de la UBA, las nuevas autoridades resolvieron el conflicto al interior de la institución y derogaron el CPI, y en su lugar aprobaron el CBC⁹⁷.

Así, mencionó otras universidades del país que, si bien no tenían conflictos internos con sus facultades de medicina, como el caso de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), sus sistemas de ingreso restrictivos estaban amparados por el art. 50. En tal sentido, relató que, durante el proceso de consulta, la comunidad médica de la UNC solicitó explícitamente que se “conservé” el artículo 50 de la LES. El motivo remitió a que, en 2004, la Facultad de Medicina de la UNC sancionó una resolución que limitaba el ingreso a la carrera a partir de un orden de mérito, según las notas obtenidas en el ciclo de nivelación⁹⁸.

A estas descripciones le sumamos un estudio realizado por Ramallo y Sigal (2010) que muestra que, en las carreras de medicina del país, los niveles de exigencia en la instancia de ingreso son altos y medios, lo que significa que el proceso de selección se efectúa a través de evaluaciones eliminatorias con y sin cupo, entre otros aspectos.

Lo señalado hasta aquí, evidenciaría, por un lado, que el artículo 50 de la LES amparaba fundamentalmente a las facultades de medicina del país respecto de las políticas de ingreso que se implementaban para este tipo de carreras. Por el otro, el caso de la UNLP mostraría un conflicto intrainstitucional de duración y magnitud considerables que, si bien no fue el único a nivel nacional, no logró ser resultado en las

---

⁹⁷ Para profundizar sobre las polémicas que se suscitaron durante este proceso, ver: https://www.clarin.com/sociedad/luego-anos-peleas-medicina-derogaron-cpi_0_HypmbagJLNg.html

⁹⁸ Sobre el caso de la UNC consultar: <https://www.lavoz.com.ar/educacion/dudas-sobre-la-nueva-ley-de-educacion-superior>

instancias de gobierno de esta Universidad. En tal sentido, este conflicto interno persistió más de veinte años y, en el momento en que se discutió esta Reforma, era el único caso en todo el país que manifestaba un conflicto hacia el interior de la propia institución.

4. Las negociaciones y la búsqueda de consensos en el Parlamento

La redacción de la norma fue discutida entre el cuerpo de asesores y luego obtuvo tratamiento en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados de la Nación. Paralelamente, tuvo que ser analizada por la Comisión de Presupuesto y Hacienda dado que la modificatoria establecía la gratuidad de las carreras de grado. Este aspecto de la norma está vinculado con una de las condiciones que permite, según reconoce Kingdon, que la iniciativa sobreviva en la agenda: la anticipación de restricciones futuras. En este caso refiere a las restricciones presupuestales, es decir, a la antelación de factores financieros que podrían obstaculizar la política en el futuro.

En la Comisión de Presupuesto y Hacienda, según el relato de un asesor, se generó una discusión administrativa presupuestaria “muy intrincada”, hasta que se ejerció una “presión política” orientada a interpelar al propio modelo político y económico del gobierno kirchnerista:

... en un determinado momento se generó o ayudamos a generar algún tipo de presión política: cómo este Gobierno [el kirchnerista] que tiene una cantidad de acciones en función de la principalidad del Estado, el derecho de las personas, las políticas de inclusión, políticas reparatorias..., ¿cómo este gobierno no va a votar una ley que establezca la gratuidad, que establezca la responsabilidad concreta del Estado sobre eso? En ese momento, Tauber tomó esto; Tauber sí sabía lo del artículo 50 [refiriéndose a su derogación] (...) En todo ese tiempo, Fernando militó a favor de la ley con este argumento: cómo este gobierno no va a hacer esto.

En este escenario de negociaciones presupuestarias, nuevamente Tauber incidió argumentativamente en la fase de discusión en la Cámara de Diputados. Uno de los testimonios recogidos señaló que Tauber había construido otro argumento: el proyecto de ley convertiría a la Argentina en el primer país en el mundo que aseguraría por ley la gratuidad de la Educación Superior de grado. Este argumento se esgrimió como una “bandera propagandística, ideológica y política” que colaboró con que la ley obtuviera dictamen en la Comisión de Presupuesto y Hacienda y en la Comisión de Educación y Cultura el 6 de abril de 2013 y, posteriormente, fuese tratada en el plenario de la Cámara de Diputados el día 26 de abril de 2013.

Según el Boletín de Orden del Día 1908⁹⁹ de Sesiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, el proyecto de modificatoria estaba basado, tal como vimos, en otro anterior (Proyecto 1.847-D-2011), también del FPV, y su autora fue nuevamente la diputada Puiggrós. Las comisiones de Educación y Cultura y de Presupuesto y Hacienda especificaron que el proyecto había llegado a su redacción final y que recomendaban su aprobación por lo que, en esta instancia, las restricciones presupuestarias habían sido superadas, permitiendo que la iniciativa efectivamente sea viable en el futuro.

Hasta aquí pudimos reconocer que la propuesta de reforma logró sobrevivir en la agenda legislativa, por cuanto cumplió principalmente con los criterios de aceptabilidad de valores y anticipación de restricciones futuras. La primera hace referencia a la aceptabilidad que tuvo la iniciativa entre la mayoría de los bloques partidarios representados en Diputados, y en el ámbito que nuclea a los rectores de las universidades públicas del país, por lo que la propuesta tuvo aceptación para un público amplio de actores que tenían incidencia en su aprobación. La segunda, la anticipación de restricciones futuras, también fue sorteada en la medida en que los hacedores de esta política trabajaron para construir acuerdos con diversos sectores en torno a la propuesta de ley, a fin de evitar la desaprobación u oposición social. Además, superó las condiciones presupuestarias requeridas para que la ley fuese aprobada.

Desde la perspectiva de Puiggrós, la inclusión del proyecto de modificatoria en el temario de la Cámara de Diputados en 2013 se logró por “cuestiones fortuitas”. Siguiendo con su explicación de los hechos, “de repente hubo una oportunidad fortuita en donde le decís a alguien: me pones este tema (...)”. Sin embargo, tal como analizamos, el tratamiento de la ley no fue casual, sino que los promotores de la política lograron establecer las condiciones políticas para que la iniciativa permaneciera y evolucionara en el Parlamento. En este sentido, Tauber reconoció que la inclusión del proyecto de ley en el orden del día en las distintas instancias y comisiones fue el resultado de un “trabajo artesanal” realizado con cada uno de los miembros que componían esos espacios, a fin de generar “complicidad” y “coincidencias”.

En sintonía con lo anterior, los actores que impulsaron la nueva norma sostuvieron que la introducción en el temario no provino de una “orden” del Poder Ejecutivo ni tampoco respondió a “intereses publicitarios”, aunque más adelante

---

⁹⁹ 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

veremos que el contexto electoral influirá en la expansión de la propuesta de ley. En esta oportunidad, la coalición entre los actores que se unieron para dar apoyo la ley permitió aumentar la fuerza política, por lo que prescindieron de una señal del Ejecutivo:

[el proyecto] quedó habilitado y llegó, nosotros estábamos... no podíamos creer lo que pasaba, obviamente los diputados del bloque nuestro estaban de acuerdo, pero no había ni un signo ni nada del Ejecutivo (...) supongo que debe haber habido indirectamente una... deben haber dejado a la jefa del bloque, a Juliana Di Tullio, deben haber dado una autorización. O sea que ésta fue la forma como pasó, no que venía una orden que se le ocurrió para la publicidad a Cristina, no. (Puiggrós, entrevista, 2017).

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 para evitar “polémica”:

En esa sesión nosotros pensamos que seguro cuando lleguemos a ese punto, no va a haber *quórum*, se va a caer, algo va a pasar. Pero qué pasó: ese mismo día los radicales esperaban que se tratara un proyecto de ellos sobre la obligación de que las escuelas secundarias tuvieran los centros de estudiantes (...) con lo cual hicieron discursos enormes totalmente democráticos. Claro, cuando llegábamos al tratamiento, yo les dije... todos de mi bloque querían hablar, todos querían hablar y yo dije: nada, y voy a renunciar a hablar yo. Nada. Le vamos a pedir al presidente que lo pase a votación. Yo le pido: páselo a votación y nadie hable, porque si hablamos va a empezar una polémica... lo que queríamos era que se aprobara (...) acá no se trata de un concurso de oratoria, sino de que se aprueben proyectos, entonces por favor les pido, les ruego que no hablen. Entonces nadie habló y el proyecto se aprobó, el único que votó en contra fue el PRO y un diputado que fue Eduardo Amadeo. (Puiggrós, entrevista, 2017).

Según consta en la versión taquigráfica, las únicas intervenciones que se realizaron durante su tratamiento en Diputados fueron las de los legisladores Federico Pinedo y Eduardo Amadeo. Como habíamos mencionado anteriormente, hubo una minoría de diputados que rechazó y cuestionó el proyecto de ley. El diputado Federico Pinedo, del Bloque PRO, cuestionó algunos aspectos y adelantó la posición del bloque que sería negativa:

Me parece que el proyecto que ahora consideramos es parcial, y además me da la impresión, por una rápida lectura que pude hacer, de que afecta la jurisdicción de las provincias sobre este tema. Por ejemplo, no entiendo por qué la Auditoría General de la Nación tiene que auditar a las universidades de todo el país. Tampoco entiendo algunas imposiciones que se hacen a las provincias sobre contenidos y modalidades. Por otro lado, no entiendo la prohibición de fijar impuestos en el futuro, como si un Congreso determinado le pudiera prohibir a un Congreso del futuro aplicar los impuestos que quiera; por más que nosotros

digamos lo que queramos, si otro Congreso quiere imponer impuestos, así lo hará. Por último, simplemente quiero adelantar que nuestro voto será negativo¹⁰⁰.

La siguiente intervención la realizó el diputado Eduardo Amadeo (entonces en el Frente Peronista, luego en Cambiemos), argumentando su posición en contra de establecer por ley la gratuidad de la enseñanza universitaria:

En el año 1992, el 54 % de los estudiantes de la UBA venía de escuelas secundarias estatales; el año pasado, sólo el 39 por ciento. Cada vez ingresan a la UBA menos estudiantes procedentes de las escuelas secundarias estatales y más del sector privado. Apenas el 15 % de los nuevos inscriptos hoy provienen de la escuela estatal. Hay una invasión de extranjeros y de gente que viene de la escuela privada. Por lo tanto, la universidad pública poco a poco va perdiendo su característica de integradora social. (...) Esta iniciativa tiene como único objetivo blanquear como una ley sagrada la gratuidad universitaria. (...) Señor presidente: con estos números donde los ricos están llenando la universidad pública, ¿les vamos a seguir regalando la educación? Yo me pregunto, por qué con la plata de los ricos no podemos estar discutiendo hoy una ley para establecer un sistema de becas integrales para los pobres que no existe en las universidades públicas argentinas. La razón para estar o no estar en la universidad no es solamente su costo, sino la de no trabajar perteneciendo a una familia pobre porque se está estudiando. ¿No será tiempo de que nos planteemos la necesidad de trabajar integralmente el tema de la universidad pública en la Argentina, vista la enorme necesidad que tenemos insisto de inclusión y calidad?”¹⁰¹.

En estas expresiones, Amadeo deslegitimó la defensa de la gratuidad a los estudios de grado, a través del principio de equidad que le permitió sostener la idea del arancelamiento. Además, en los argumentos utilizados, explicó el sistema universitario argentino con datos de la UBA, cuando en realidad los rasgos de esta institución no representan a la totalidad del sistema de educación superior nacional.

A través de un medio de comunicación masiva Puiggrós sostuvo que las expresiones del diputado Amadeo representaban un discurso que era una “pieza maestra del neoliberalismo”¹⁰². Por su parte, uno de los entrevistados recordó especialmente el discurso realizado por Amadeo y advirtió que este actor se desempeñó como presidente de la Comisión de Educación en la Cámara de Diputados cuando se sancionó la LES en 1995. En efecto, en la trayectoria política de Amadeo es posible identificar una adhesión a las políticas neoliberales en tanto que fue un actor que participó de la sanción de la LES y se desempeñó en cargos públicos durante los gobiernos menemista y en otros afines.

---

¹⁰⁰ 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>

¹⁰¹ 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>

¹⁰² *Una garantía para la gratuidad*. Página /12: Universidad, 30 de octubre de 2015. [En línea] [consulta: 11 de mayo 2018] <http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-285011-2015-10-30.html>

Cabe recordar que, como analizamos en el capítulo anterior, los diputados Pinedo y Amadeo habían formulado proyectos de ley que permitían que las instituciones universitarias estableciesen algún tipo de gravamen. Además, dejaban en manos de cada institución universitaria la definición de las condiciones de admisión. Se trató de dos propuestas que se contraponían fuertemente con los proyectos formulados por la diputada Puiggrós. En cambio, vimos que el resto de los proyectos parlamentarios declaraban la gratuidad de las carreras de grado y, algunos de ellos, coincidían con establecer el ingreso libre o directo sin limitaciones, prohibiendo cualquier tipo de restricción mediante mecanismos que fuesen eliminatorios. Por tanto, había un amplio acuerdo en los aspectos que esta ley pretendía legislar (gratuidad e ingreso irrestricto), entre los representantes del resto de los bloques partidarios, como el socialismo, la UCR, entre otros.

Finalmente, el proyecto de modificatoria fue aprobado en la Cámara de Diputados el 5 de junio de 2013, durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Los actores entrevistados coincidieron en señalar que la principal oposición al proyecto de ley en aquel momento fue del bloque PRO y de partidos afines. Al mismo tiempo, manifestaron que los diputados de la UCR y el resto de los demás sectores partidarios “defendieron” la ley y dieron sus votos afirmativos:

Los radicales prestaron acuerdo y acompañaron incluso, en ese momento, me acuerdo muy bien que estaba la diputada Storani que estaba de acuerdo. De los otros sectores, el Socialismo, todos estaban de acuerdo. El único que se opuso fue el PRO, y me acuerdo claramente a Amadeo diciéndole a Adriana así de frente, cuando se debatió, dijo: vos estás generando algo, que es una injusticia: por qué yo, (lo decía así, te lo digo en los términos en que lo expresó) yo como padre que tiene recursos le estás dando a mi hijo una universidad gratuita cuando yo a la verdad la podría pagar y liberar al Estado de la universidad (...).

Según consta en las actas de la Cámara de Diputados del Orden del Día 1908, corroboramos que el bloque de la UCR dio voto afirmativo, así también lo hicieron los bloques Proyecto Sur, Generación para un Encuentro Nacional (GEN)¹⁰³, el Frente para la Victoria y los partidos afines al kirchnerismo y al peronismo (Nuevo Encuentro, Unión Peronista, Frente Peronista Federal, Frente Cívico por Santiago, Partido Justicialista La Pampa, entre otros). Se contabilizaron 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). Los votos negativos fueron dados por Eduardo Amadeo, del bloque Frente Peronista; Paula Bertol,

---

¹⁰³ Generación para un Encuentro Nacional (GEN) es un partido político social demócrata argentino fundado en el año 2007 bajo el liderazgo de Margarita Stolbizer. Se trata de un desprendimiento de la Unión Cívica Radical, en desacuerdo con el marco de alianzas con fuerzas de centroderecha en aquel entonces.

Gabriela Michetti, Federico Pinedo, Cornelia Schmidt-Liermann y Pablo Tonelli, del bloque Propuesta Republicana (PRO); Patricia Bullrich, del bloque Unión por todos; Alfonso De Prat Gay, del bloque Coalición Cívica - ARI; Ramona Pucheta, del bloque Socialista del MIJD; Carlos Favario, del bloque Demócrata Progresista; Francisco Fortuna y Estela Garnero, del bloque Córdoba Federal¹⁰⁴.

Luego de su aprobación en Diputados, transcurrieron más de dos años para que el proyecto de modificatoria fuese tratado en la Cámara de Senadores. Esto tuvo lugar a fines del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, el 28 de octubre de 2015. El proyecto tuvo un largo derrotero dentro del Congreso y estuvo en el temario del Senado con anterioridad al día en que fue tratado.

La dilación entre el momento de aprobación en la Cámara Baja y su tratamiento en la Cámara Alta fue explicada por Tauber, quien mencionó varios motivos. Por un lado, señaló que algunos actores del gobierno kirchnerista, si bien estaban de acuerdo con el proyecto de ley, analizaban cuál era el momento más adecuado para sancionar la nueva ley. Por otro lado, reconoció que un sector estudiantil del kirchnerismo había intentado disputar la autoría de la ley, pretendiendo reemplazar la ley de Puiggrós por una ley propia. Esta idea sólo era posible ante una eventual continuidad del FPV en el gobierno nacional, en la medida en que hubiera permitido otorgar tiempo suficiente para volver a presentar un nuevo proyecto de ley. Sin embargo, estas posiciones resultaron “detalles de la historia”, pero que volvieron tensa la gestión de la Ley Puiggrós porque la hicieron “peligrar”.

Había sectores estudiantiles que querían protagonizar por encima del proyecto de Puiggrós (...). Es decir, cambiar la perspectiva desde donde venía la ley. Esto se basaba desde la percepción de un escenario ganador, en donde iban a tener tiempo suficiente de re-presentar la ley, o sea se iban a vencer los tiempos legislativos de la ley de Puiggrós y ellos representaban la ley con los mismos contenidos, pero con distintos autores (...) La continuidad del gobierno era una condición. A la luz de los resultados tuvimos mucha suerte porque hubiéramos perdido una oportunidad histórica, estaríamos hoy todavía penando en una situación particularmente incómoda para la Universidad de La Plata. (Tauber, entrevista, 2019).

Finalmente, el gobierno habilitó el tratamiento del proyecto en un contexto electoral a nivel nacional en el que el oficialismo no logró imponerse con la mayoría de los votos requeridos para ganar en las elecciones generales. Específicamente, el proyecto quedó habilitado tres días después de que se efectuaran los comicios

---

¹⁰⁴ 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>

mediante una primera vuelta que programó un balotaje, debido a que ninguna fórmula política obtuvo la ventaja de votos requerida¹⁰⁵.

Por tanto, el tratamiento de esta ley se realizó en un contexto de fuerte disputa electoral, en el que peligraba la continuidad del FPV en el gobierno nacional. Estas condiciones políticas electorales limitaron las posiciones que habían llevado a dilatar el proyecto en Senadores, y aceleraron la toma de decisión para dar su tratamiento antes del balotaje, a fin de no poner en riesgo la ley en caso de que los resultados en la segunda vuelta fuesen adversos al oficialismo. La incertidumbre electoral fue un elemento que jugó en la decisión de considerar que esa era la oportunidad política para sancionar la reforma. Al respecto, Tauber sostuvo:

Uno no sabe qué colas mete el diablo dentro del proceso, pero estuvo cuatro meses en tránsito hasta que empezó a tratarse en las comisiones en el Senado. Creo que pasó por tres o cuatro comisiones, el tratamiento en sí fue altamente positivo (...) creo que tuvimos mucha suerte. Fueron tiempos muy difíciles, muy limitados, la Argentina estaba teñida de la disputa política. Después tuvimos los resultados de las elecciones, había que tomar la decisión de promulgar la ley con el resultado ya puesto de las elecciones, sabiendo que Cristina terminaba su gobierno. (Tauber, entrevista, 2019).

En cuanto a las negociaciones que debieron desplegarse previamente en la Cámara de Senadores, uno de los asesores de Puiggrós sostuvo que este recinto era más incierto que Diputados, dado que, en este último, el FPV tenía una “mayor coherencia política”. En cambio, sostuvo que “los senadores son personas más difíciles y representan los intereses de las provincias”. La necesidad de lograr nuevos acuerdos en este espacio fue explicada por las diferencias en las “convicciones” de los actores pertenecientes al propio bloque oficialista:

El bloque FPV ya lo conducía Pichetto que es el mismo Pichetto que ahora digamos, aquél era el mismo, o éste es el mismo que aquél. Entonces no era una persona con la que teníamos exactamente las mismas convicciones. Ese diálogo empezó a ser muy difícil desde el grupo de asesores o del grupo de influencia de Adriana, y ahí Fernando [Tauber] fue, yo te diría, más importante porque él siguió trabajando a nivel de bloques. En ese momento el jefe de gabinete era Abal Medina, Fernando tuvo reuniones con Abal Medina y con Alberto Sileoni ya cuando estaba en el Senado.

En las expresiones anteriores, este actor resaltó la imprescindible participación de Fernando Tauber a fin de “acercar posiciones” y “lograr consensos” en el bloque del FPV. Según el entrevistado, en este ámbito, Tauber volvió a jugar un rol preponderante 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

---

¹⁰⁵ Los resultados de las elecciones generales del 25 de octubre de 2015 definieron que los dos candidatos presidenciales más votados, Daniel Scioli del Frente para la Victoria (37,08 %) y Mauricio Macri de Cambiemos (34,15 %), se enfrentasen a una nueva elección.

la Universidad de La Plata”, evidenciando que, en esta discusión, la UNLP estaba a favor de la ley, mientras que otros rectores “operaban” para que la ley no fuese sancionada. En tal sentido, Tauber destacó el papel que él ejerció en esta instancia de negociación:

Me llevé por delante todo, no había manera de resolverlo porque incluso los propios ministros [de educación] y secretarios [de Política Universitaria] en los tratamientos tampoco la militaron demasiado porque había rectores que operaban para que no prosperara la ley y no había rectores que militaran, salvo yo. (Tauber, entrevista, 2019).

Según los testimonios relevados, 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”. El supuesto que subyacía a la preocupación del gobierno era: “no nos metamos porque la universidad se incendia”. Siguiendo con esta visión, al ver que “no se iba a incendiar, ahí se alinearon los planetas”. Una vez más, el proyecto de ley logró sortear las restricciones futuras, esto es, el adelanto de factores que podían obstaculizar el funcionamiento de la ley. En este ámbito, el oficialismo percibió que la implementación de esta reforma no iba a enfrentar una oposición o desaprobación pública en el futuro, debido a que identificó que la aceptación de los rectores nucleados en el CIN era mayoritaria y que, además, el principal promotor de la reforma era un representante de una de las universidades tradicionales del país, proveniente de las filas del radicalismo.

Los acuerdos también eran necesarios lograrlos con otros partidos políticos, como la UCR y sectores afines como el GEN. La figura de Tauber resultó central en esta etapa de negociación a fin de lograr consensos más amplios entre los diversos bloques partidarios en el Senado:

Se originó una resistencia fuerte en los senadores radicales, que había muy poquitos en ese momento (...). Fernando hizo hincapié para decir: el radicalismo no se puede oponer a esto (...) vos no te podés oponer, porque el radicalismo tiene una tradición de gratuidad, etcétera. Bueno, eso desarmó esas pequeñas resistencias que pueden parar el proceso.

En el siguiente testimonio de Tauber encontramos consistencia con la idea anterior respecto al rol que este actor ejerció como promotor de la iniciativa, al persuadir a los diversos actores con capacidad de decisión en el recinto del Congreso para legitimar y ganar apoyo que, finalmente, confluyó con independencia de las pertenencias partidarias:

El radicalismo que es pariente de la reforma como movimiento político no podía contradecirse; de ahí todo lo que se corría era hacia la izquierda. (...) En el espacio del GEN, trabajé mucho del tema con Margarita Stolbizer y con Jaime

Linares, que era el senador del GEN de ese momento. Jaime tuvo un rol protagónico, era el vicepresidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el Senado. Jaime es un personaje para destacar dentro de este proceso porque trabajamos codo a codo, son tipos que venían de la universidad pública, con esos contrastes de Linares hasta Kicillof. Yo creo que todo eso produjo una inercia que convergió, a pesar de los posicionamientos partidarios. (Tauber, entrevista, 2019).

Para Tauber, el mérito de lograr los acuerdos obedeció, por un lado, al rol ejercido por él, es decir a “la constancia y la consecuencia de empujar”. Por el otro lado, a los valores e ideales de la universidad pública que la ley representaba y que habían sido enarbolados por los partidos políticos tradicionales. Por ello, en este ámbito, la propuesta de ley no desafió los valores o criterios de los representantes de los partidos políticos más importantes de la Argentina. La propuesta de ley logró tener una aceptación amplia en estos sectores dado que reconocían que la gratuidad y el acceso irrestricto eran principios que estas tradiciones habían reivindicado históricamente:

... el gran peso de esto era la conciencia. Estaban frenando una ley que era la síntesis que todos los que nos formamos, gestionamos y tuvimos responsabilidad en la universidad pública y que habíamos proclamado, enarbolado durante toda nuestra vida. Creo que eso es lo que nos ayudó, es decir no era una ley que contradecía los ideales, sino que ratificaba los ideales en un momento. Era imposible decir yo no estoy a favor de esto. Además, en un momento muy ideologizado, muy teñido por los contrastes políticos, la ley definía toda una posición del campo popular. Entonces yo creo que esas cosas nos ayudaron. Yo creo que el contexto exacerbó. (Tauber, entrevista, 2019).

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 N°703/15). En esta 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.

Otro aspecto que resulta relevante analizar refiere a cómo fue presentado este proyecto de ley dentro del recinto. Su tratamiento por parte del oficialismo estuvo centrado únicamente en la cuestión de la gratuidad, estrategia que remite a la “táctica” mencionada anteriormente por uno de los asesores de la diputada. Al respecto, según consta en el acta taquigráfica, el senador Pichetto presentó el proyecto de ley indicando:

...Simplemente [el proyecto de ley] se refiere a mantener la gratuidad en el sistema de educación superior en la Argentina. Creo que había unanimidad en esto (...) creemos que es importante reafirmar el principio de gratuidad y que con esta ley lo estamos haciendo.¹⁰⁶

El apoyo de la UCR a este proyecto de ley fue expresado por la senadora Silvia Elías de Pérez, durante la sesión que dio tratamiento al proyecto en la Cámara Alta. Los argumentos estuvieron centrados en el reconocimiento de que “el acceso irrestricto, la gratuidad” “son banderas históricas de nuestro partido”¹⁰⁷. Estas expresiones nos permiten reconocer, por un lado, los argumentos con los que Tauber se valió para lograr los acuerdos entre los distintos partidos, especialmente, con el radicalismo y el peronismo. Por el otro lado, confirma que los principios que la ley instauraba eran reivindicados por una de las fuerzas partidarias más representativas del país.

La votación general fue por unanimidad: 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, hoy exvicepresidente de la Nación Argentina por la alianza Cambiemos¹⁰⁸, había anticipado una semana antes que su partido votaría en contra. Finalmente, tal como consta en las notas periodísticas de aquel momento¹⁰⁹, 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 (PRO) “se disfrazaron como se disfraza Mauricio Macri de nacional popular, de peronista, se quedaron en el recinto y no tuvieron otra que votar a favor, porque hubiera sido un escándalo”¹¹⁰.

Anteriormente señalamos que el tratamiento del proyecto en el Senado se realizó en un escenario político electoral incierto para los bloques que disputarían el balotaje en noviembre de 2015. Para Tauber, la ley definía toda una posición del “campo popular”, pero fue tratada en un momento “muy ideologizado, teñido por los contrastes políticos”. Este contexto resultó favorable para que la ley sea aprobada.

---

¹⁰⁶ Cámara de Senadores de la Nación. Reunión No. 10 – 9a. Sesión ORDINARIA celebrada el 28/10/2015. [En línea] [consulta: 16 de marzo 2019] <http://www1.hcdn.gob.ar/sesionesxml/item.asp?per=131&r=6&n=18>

¹⁰⁷ Ídem.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-285011-2015-10-30.html>

¹¹⁰ *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>

Entendemos que el escenario electoral contingente favoreció a que estos bloques partidarios se inclinasen, a pesar de sus profundas diferencias, a votar a favor de la ley en la Cámara Alta, con el fin de no poner en riesgo la voluntad electoral de los ciudadanos/as. En efecto, el PRO que había votado en contra en la Cámara de Diputados en 2013 mientras que en el recinto de Senadores sus votos fueron afirmativos (sin contar la ausencia de Michetti en esta votación).

Sin embargo, para Puiggrós la aprobación de esta ley no respondió a una lógica electoral “oportunista”, aunque sí la evaluó como “oportuna”. Al respecto, refirió al tratamiento que realizaron algunos medios de comunicación masiva sobre la aprobación de esta nueva ley, vinculándola con motivos electorales, debido a que su aprobación en la Cámara de Senadores de la Nación se realizó en pleno escenario electoral:

... insiste Castro [refiriéndose a un periodista del Grupo Clarín] en que hubo una razón electoral para aprobar la modificatoria, como si el gobierno lo hubiera hecho. Yo te voy a contar ahora cómo fue, el gobierno no tuvo nada que ver (...) Que Cristina, que produce todos los males, inventó poner el ingreso irrestricto para arruinar a las universidades, esa es un poco la versión de Clarín, ¿no?”. En realidad, no fue así. Yo presenté la modificatoria, no pasaba nada, nadie se opuso, nadie le hizo mucho caso, Tauber y yo nos empezamos a mover. (Puiggrós, entrevista, 2017).

Esta idea también fue planteada por los asesores de la diputada en la medida en que señalaron que la propuesta de ley no respondió a una demanda del Ejecutivo ni obedeció a cuestiones electorales, aunque Puiggrós también reconoció que la presidenta finalmente autorizó su tratamiento. Al respecto, uno de los entrevistados explicó:

...yo te diría que Cristina al final de todo dijo: bueno, háganlo. Pero primero no fue pensado por ella. Eso es así. Podría haberlo pensado como ha pensado otras cosas mejores, pero no lo pensó ella. Ese proceso efectivamente fue pergeñado por este núcleo que te acabo de describir, con la dirección de Adriana, a partir de que Cristina dice el primero de mayo 2007 hay que cambiar la ley de Educación Superior. Ese día nos pusimos a trabajar (...) Frente a la culminación del segundo gobierno de Cristina es una de las últimas leyes que sale, por eso parece que se lo dejó como un problema al que viene, que fue más sonoro aún porque no fue Scioli, sino fue Macri. Fue parte de un proceso yo creo que dio cuenta de un consenso muy alto en las universidades, sobre la gratuidad, salvo tipos muy interesados, particularmente interesados. Adriana fue la más visible, la cabecera, la iniciadora, pero yo te diría que sin la presión instrumental última de Tauber no sé si terminaba saliendo, porque aparte visto en perspectiva, a partir del 2015 no iba a salir más.

Por su parte, otro de los asesores reveló:

... a veces hay cosas que se deciden por los propios mecanismos y hasta te diría de ciertos compromisos personales. Entonces Adriana hablaba con Pichetto, hablaba con Abal Medina, le decía: yo quiero que saquen esta ley. ¿Quién está en

desacuerdo? y está en desacuerdo, que se yo, un senador, por ahí lo conocía Tauber, lo conocía Adriana y a veces las cosas se van como solucionando de esa manera, debido a que el Ejecutivo no estaba atento a ese tema. Son alianzas entre actores, cuestiones hasta te diría personales, de estrategias personales en el sentido de respeto, decir: bueno, sí lo aprobaron los diputados, Adriana Puiggrós que es quien es, lo impulsó y la verdad que los únicos que votan en contra son el PRO, y encima, lo vamos a decir, por el lado doctrinario, son los principios que Perón puso en los años 50, bueno, no hay mucho en contra. (...) No creo que haya sido dentro de una especulación en donde haya intervenido lo electoral. Creo que finalmente se aprobó porque muchos estaban de acuerdo, había acuerdo. Es cierto que ese acuerdo en los momentos electorales se puede obstaculizar, pero como realmente la gran mayoría estaba de acuerdo y solamente quedaba el PRO afuera, incluso el radicalismo acompañó sin inconvenientes.

Relevamos otras perspectivas respecto de la aprobación de la Reforma Puiggrós de actores universitarios con cargos de gestión en instituciones universitarias que rechazaron la ley y presentaron ante la Justicia recursos de amparo, tal como veremos más adelante. Una autoridad de la Universidad Nacional de La Matanza hizo énfasis en la influencia que tuvo la coyuntura electoralista en la sanción de la reforma, dado que el gobierno tenía una “presunción de que no le iba a ir bien” en los comicios:

Llama la atención de que si había realmente una voluntad no se haya aprobado antes y llama más la atención que fuera en el último momento y encima de manera parcial, una reforma parcial. También uno puede interpretar que tenían cierto temor de que el próximo gobierno avanzara sobre ciertas cuestiones de la gratuidad y entonces quisieron asegurarse con esa reforma. A mí me llamó la atención que estuvieran tantos años discutiendo una reforma y cuando prácticamente se estaba dando el cambio de gobierno aprobaran tres artículos. Me dio más la sensación de: bueno para dejar tranquila a la diputada vamos a aprobarle tres artículos.

Hasta aquí, la configuración de la política estudiada resultó de un proceso político único y complejo gestado en una arena donde surgieron negociaciones y se configuraron coaliciones en las que los promotores de la reforma ejercieron un rol central, además, de una coyuntura política nacional que permitió su expansión. La elaboración y la gestión de la ley no respondió a un pedido del Poder Ejecutivo, tal como había ocurrido con el anterior proyecto elaborado por Puiggrós. En esta oportunidad, la modificatoria de la ley fue impulsada desde 2013 por los propios actores que la formularon. Más aún, la conformación de una coalición entre diversos actores y sectores resultó fundamental para generar las condiciones políticas y lograr aprobación entre los sectores políticos. Sin embargo, la coyuntura electoral incidió en la decisión del gobierno de habilitar su tratamiento y en que la reforma se aprobase. En un contexto de incertidumbre electoral, el oficialismo buscó garantizar una ley progresista, que lo diferenciaba en términos políticos de su principal oponente, de cara a las elecciones presidenciales programadas en segunda vuelta. En esta disputa política, el PRO optó por dar sus votos afirmativos, en la Cámara Alta, en contraposición a los votos negativos que había dado en la Cámara Baja, a fin de no

afectar la voluntad del electorado y agitar las aguas en un escenario electoralista. Por ello, el escenario político más amplio resultó uno de los factores que influyó en el devenir de la política pública analizada.

Luego de la aprobación de la ley en el Senado era necesario que el Ejecutivo promulgara la norma antes que finalizara su segundo mandato. Para Tauber, los tiempos eran “difíciles” y “limitados”: “había que tomar la decisión de promulgar la ley (...), sabiendo que Cristina [Fernández de Kirchner] terminaba su gobierno”. Para esto, Tauber asumió la responsabilidad de reunirse con funcionarios del gobierno nacional para “llegar a tiempo con la promulgación” de la ley:

Hablé con ministros como Kicillof que era un militante universitario. Se sorprendió Kicillof que no había ido a pedir plata porque era el Ministro de Economía y, en realidad, yo estaba tocando su fibra de profesor de universidad pública y militante de la universidad gratuita e irrestricta. A Kicillof lo fui a ver después de que la ley fuese aprobada para que, una vez que estuvo aprobada en Senadores, había que llegar a tiempo con la promulgación de la presidenta. Si no se promulgaba no tenía vigencia plena. (Tauber, entrevista, 2019).

Asimismo, este actor identificó que un conjunto de funcionarios y de actores llegados al gobierno colaboraron para que finalmente el Ejecutivo promulgase la ley, aunque él había asumido que la presidenta no iba a oponerse:

... el perfil de Cristina Kirchner era un perfil muy asociado a la universidad pública, creo que tenía la suficiente distancia con el tema como para no ser ella un actor que, con una ley votada, pusiera resistencia a la promulgación (...). Alberto Sileoni militó la promulgación, otros ministros de peso como Axel Kicillof, Abal Medina, Julián Domínguez cercanos a la presidenta, insistiéndole con la promulgación. Es decir, hubo un montón de personajes que colaboraron, a mí no me dieron ninguna mano, colaboraron para que, finalmente, se concretara la ley. Un día de nudo en la garganta, muy emocionante. (Tauber, entrevista, 2019).

La presidenta Cristina Fernández de Kirchner, el jefe de Gabinete, Aníbal Fernández y el ministro de Educación, Alberto Sileoni, promulgaron la Ley N° 27.204 “De Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en la Educación Superior”, el 9 de noviembre de 2015. A través del decreto 2358/2015, la promulgación fue publicada el 11 de noviembre en el Boletín Oficial.

A la luz del resultado de la segunda vuelta electoral que estableció a Mauricio Macri como presidente electo por la alianza Cambiemos, los promotores de la reforma confirmaron la “oportunidad histórica” en la que se dio la sanción de la nueva norma. Tauber sostuvo que “tuvimos mucha suerte porque hubiéramos perdido una oportunidad histórica. Estaríamos hoy todavía penando en una situación particularmente incómoda para la Universidad de La Plata” (Tauber, entrevista, 2019).

Puiggrós consideró que, por primera vez, se logró “perforar” la LES menemista afectando sus “puntos neurálgicos”. No obstante, la especialista en educación señaló

que esta reforma no suple la necesidad de elaborar una nueva ley que reemplace integralmente a la existente y que contemple “un verdadero sistema universitario acorde a la nueva generación de estudiantes, con una mirada nacional, popular democrática y no neoliberal”. Para la exlegisladora, el proyecto aprobado transparentó “una voluntad de la sociedad” y advirtió que la gratuidad universitaria es un tema que “importa” y “preocupa”. En este sentido, resaltó que la nueva Ley hace más difícil cualquier intento de volver atrás sobre el derecho a la educación superior.

5. Las repercusiones tras la aprobación de la Reforma Puiggrós

Inmediatamente a la sanción de la nueva norma, el ministro de Educación Alberto Sileoni convocó a algunos rectores para colaborar con el Ministerio en la reglamentación de la Ley 27.204, actividad que se concretó en un proyecto preliminar de reglamento. Esta versión preliminar del reglamento de la Ley pretendía establecer un tiempo de adecuación: las universidades elaborarían y presentarían planes de adecuación ante el Ministerio, lo que daría lugar a convenios específicos con cada institución. Sin embargo, ni las autoridades gubernamentales salientes ni las entrantes finalmente reglamentaron la citada Ley, dado que el área de asuntos jurídicos de ese ministerio sostuvo que la Ley 27.204 no incluye una cláusula transitoria para establecer un plazo o período de tiempo de adecuación de las universidades a la norma (Del Bello, 2016). Esta situación da cuenta de las dificultades de construir políticas de Estado para el sistema universitario que vaya más allá de los gobiernos de turno. Asimismo, identificamos la falta de una capacidad técnica suficiente para la implementación de los cambios, factor que, como hemos mencionado en nuestro marco teórico, resulta indispensable para la implementación de políticas públicas, en especial, para las políticas universitarias.

Tras la sanción de la reforma se produjo un impacto mediático en el que la mayoría de los medios de comunicación hizo referencia principalmente a la eliminación de los exámenes de ingreso y al ingreso irrestricto que estableció la ley¹¹¹. Según

---

¹¹¹ *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>

informó el diario Clarín, “los expertos¹¹² rechazaron la ley por tomar medidas demagógicas y por entorpecer la autonomía universitaria”¹¹³.

Además del impacto mediático, se desencadenó un conflicto judicial que tuvo lugar en la gestión del gobierno de Cambiemos. El rector de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Daniel Eduardo Martínez, presentó un recurso de Amparo ante la justicia considerando que los nuevos artículos violaban la “autonomía universitaria”, provocaban el “desfinanciamiento” del sistema y fomentaban una “baja en la calidad educativa”¹¹⁴. El titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 9, Pablo Cayssials, suspendió los art. 2 y 4 de la nueva ley que establecía la gratuidad y el acceso libre e irrestricto a la educación superior. Entre sus fundamentos, el magistrado entendió que esos artículos avanzaban contra la autonomía universitaria e implicaban una lesión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscripto por la República Argentina y con jerarquía constitucional, ya que mientras esa norma internacional garantiza el acceso a la educación superior a todos en función de la capacidad de cada uno, la ley 27.204 establecería un criterio más amplio de acceso irrestricto. Por parte de los abogados del Ministerio de Educación de la Nación, a cargo de la defensa de la nueva Ley, consintieron dicha sentencia, invocando instrucciones de las autoridades de la citada cartera ministerial, dando una clara señal política de que el entrante gobierno macrista no respaldaba los nuevos lineamientos nacionales aprobados por ley. Los medios de comunicación reflejaron que el ministro de Educación de Cambiemos, Esteban Bullrich¹¹⁵, respaldó el fallo dado que el Estado no apeló en la Cámara Federal¹¹⁶. Al respecto, Puiggrós sostuvo que Bullrich como funcionario público tenía la “obligación” de apelar y de “defender” la posición del Estado:

Él puede estar de acuerdo o no, pero es una ley, es una apelación contra el Estado, su obligación era apelar, él tenía que apelar. Incluso yo creo que él incumplió sus funciones como funcionario público. (Puiggrós, entrevista, 2017).

---

¹¹² En este artículo fueron consultados Mónica Marquina, especialista en política universitaria de la Universidad Nacional de General Sarmiento, y Marcelo Rabossi, investigador de la Universidad Di Tella.

¹¹³ Dillon, Alfredo. *Prohíben el arancel y el examen de ingreso en las universidades*. Clarín: Sociedad., 30 de octubre de 2015. [En línea] [consulta: 30 de mayo 2018] http://www.clarin.com/sociedad/universidad-gratuita_0_1458454183.html

¹¹⁴ Dillon, A. *La justicia bloqueó el ingreso irrestricto a la universidad*. Clarín: Sociedad, 12 de Mayo de 2016.[En línea] [consulta: 2 de julio 2018] http://www.clarin.com/sociedad/Justicia-bloqueo-ingreso-irrestricto-universidad_0_1574842707.html

¹¹⁵ Bullrich fue Ministro de Educación de la Nación entre 2015 y 2017.

¹¹⁶ D’Argenio, E. *Bullrich respaldó un fallo por el ingreso*. La Nación: Educación, 13 de mayo de 2016. [En línea] [consulta: 2 de julio 2018] <http://www.lanacion.com.ar/1898341-bullrich-respaldo-un-fallo-por-el-ingreso>

El 3 de mayo de 2016, la Sala III de la Cámara Contencioso Administrativo Federal cerró la causa al considerar que la sentencia había sido consentida por el Poder Ejecutivo¹¹⁷. En ese contexto, el Ministerio Público Fiscal consideró que se encontraba en juego el derecho a la educación superior como un derecho humano individual y social, razón por la cual derivó un recurso de apelación y, ante el rechazo de tal intervención –con sustento en que la sentencia había sido consentida por el propio Ministerio de Educación de la Nación–, el 20 de mayo de 2016, el fiscal general Rodrigo Cuesta presentó el recurso extraordinario federal para que la Corte Suprema de Justicia de la Nación revise el fallo que dejó firme la declaración de inconstitucionalidad de artículos claves de la nueva ley¹¹⁸.

Al pedido de la UNLaM se sumó el de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). En este caso, la magistrada subrogante del Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 12, Macarena Marra Giménez, el 16 de agosto de 2016, hizo lugar a la presentación de la UNSAM y decretó una medida cautelar en el que suspendió los artículos 2, 3 -segundo párrafo- y 4 de la nueva ley, bajo el argumento de que de la sentencia dictada en la causa de la UNLaM fue consentida por el Estado Nacional (Expte. N° 5838 /2016). Destacó el hecho de que el propio Estado Nacional – Ministerio de Educación y Deportes consintió la sentencia y, en consecuencia, consideró “que tales circunstancias conferían a la Institución aquí actora la verosimilitud en el derecho invocado, en la medida que prosperó aquella acción” (fs. 77 vta.). En este caso, el fiscal general Rodrigo Cuesta, el 12 diciembre de 2016, logró que se revocara la sentencia dictada en la que se había hecho lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada por la UNSAM¹¹⁹.

El 1 de agosto de 2017, la Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, sostuvo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el recurso de queja interpuesto por el fiscal general, Rodrigo Cuesta, quien había solicitado revocar la sentencia de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que había dejado firme un fallo de primera instancia a favor de

---

¹¹⁷ *La Justicia falló contra el ingreso irrestricto a las universidades*. Infobae, 11 de mayo de 2016. <https://www.infobae.com/2016/05/11/1810664-la-justicia-fallo-contra-el-ingreso-irrestricto-la-universidades/>

¹¹⁸ *Fiscales.gob.ar Las noticias del Ministerio Público Fiscal. Piden a la Corte que revise un fallo que restringe el acceso a la Universidad*, 20 de mayo de 2017. [En línea] [consulta: 2 de julio de 2018] <https://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/piden-a-la-corte-que-revise-un-fallo-que-restringe-el-acceso-a-la-universidad/>

¹¹⁹ *Fiscales.gob.ar Las noticias del Ministerio Público Fiscal. Pidieron revocar una cautelar que dejó provisoriamente sin efecto la gratuidad y el acceso irrestricto a las universidades públicas*, 15 de febrero de 2017. [En línea] [consulta: 2 de julio de 2018] <https://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/pidieron-revocar-una-cautelar-que-dejo-provisoriamente-sin-efecto-la-gratuidad-y-el-acceso-irrestricto-a-las-universidades-publicas/>

la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 4 de la ley 27.204¹²⁰. El amparo había sido presentado por la UNLaM contra el Estado nacional. Contrariamente a lo resuelto por el tribunal, Gils Carbó consideró que en el caso se encuentran en juego normas que involucran el interés general de la sociedad, al hallarse comprometido el libre acceso a la educación superior consagrado por el Congreso de la Nación. En su dictamen ante el máximo tribunal, la procuradora general puso de relieve la incongruente defensa que el Estado Nacional hizo de la norma cuestionada, ya que mientras en el caso de la UNLaM convalidó la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 2 y 4 de la ley 27.204, defendió la validez constitucional de los mismos preceptos en una demanda promovida por la UNSAM. La procuradora destacó el rol del Ministerio Público Fiscal en todas las instancias del caso en las que “ha enfatizado que el criterio de acceso a la educación superior definido en los artículos 2 y 4 de la ley 27.204, lejos de contradecir la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales citados, persigue su realización efectiva”. Además, recordó que los derechos a la educación superior, a la igualdad y a la no discriminación están consagrados tanto en la Constitución Nacional como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que tiene rango constitucional. A la fecha, la sentencia a favor de la UNLaM no se encuentra firme dado el recurso de queja interpuesto por el Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia, por lo que el conflicto judicial sigue abierto.

Además de estas presentaciones judiciales por la aplicación de la nueva Ley, el rector de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), Juan Carlos Del Bello, también presentó una medida cautelar, la cual fue rechazada por el Juzgado Federal de Primera Instancia de Viedma. El rector de la UNRN se pronunció en contra del fallo y de la nueva ley argumentando que esta última es incompatible con los alcances de la autonomía universitaria. Con respecto al ingreso irrestricto, sostuvo que el mismo “conspira con la planificación del sistema educativo que debe realizar el estado y agreda la capacidad de la universidad autónoma y cogobernada”¹²¹. A su vez, agregó que la imposición del ingreso irrestricto es incompatible con los alcances de la autonomía universitaria, que establece la definición de los sistemas de admisión, permanencia y egreso de los estudiantes. Al reclamo por el derecho a definir las condiciones de ingreso se sumó el rechazo a la prohibición del arancelamiento. La

---

¹²⁰ Ministerio Público Fiscal. *Gils Carbó dictaminó revocar un fallo que restringe el acceso a la educación superior*, 1 de agosto de 2017. [En línea] [consulta: 2 de julio de 2018] <https://www.mpf.gob.ar/blog/gils-carbo-dictamino-revocar-un-fallo-que-restringe-el-acceso-a-la-educacion-superior/>

¹²¹ Fernando López. *Se abrió la controversia judicial por el ingreso irrestricto a la educación superior*. Contexto, 12 de mayo de 2016. [En línea] [consulta: 2 de julio de 2018] <https://www.diariocontexto.com.ar/2016/05/12/se-abrio-la-controversia-judicial-por-el-ingreso-irrestricto-a-la-educacion-superior/>

UNRN había establecido un arancelamiento a las carreras de complementación de los “ciclos de profesorados”, dictados a través de la modalidad virtual, argumentándose que los estudiantes de estas carreras de grado “no son jóvenes egresados del nivel secundario, sino que son en su gran mayoría profesionales adultos mayores de 30 años, con relación laboral y salarial con el Estado provincial” (Del Bello, 2016: 92).

Como dijimos, la UNLaM también rechazó el ingreso irrestricto y la prohibición del arancelamiento y de cualquier acuerdo con otras entidades con fines mercantiles. Pero bajo el recurso de amparo mantuvo un ingreso restrictivo (contando con un tipo de arancelamiento) y, en 2019, implementó un curso arancelado, de carácter obligatorio, para estudiantes cuyo país de egreso de estudios secundarios no fuese hispanoparlante y que aspirasen a realizar una carrera de pregrado o grado en la UNLaM. Esta disposición despertó fuertes críticas y repudios de sectores estudiantiles y gremiales¹²², y también motivó la presentación de un rechazo de la Cámara de Diputado de la Nación (7846-D-2018) al considerar que el arancelamiento o cualquier tipo de gravamen se encontraba prohibido por la Ley vigente.

La judicialización de la Reforma Puiggrós suscitada por las universidades nacionales antes mencionadas es consistente con las posiciones que los rectores de estas instituciones tenían con relación al cambio de la LES. En el capítulo anterior identificamos que algunos de estos rectores valorizaban positivamente los resultados de la normativa de los años 90 y por ello compartían la idea de que no era prioritario reformarla. Los conflictos judiciales desencadenados son el reflejo de la fragmentación de los académicos que, en este caso, representaron a un sector que se posicionó en contra de una reforma que operó sobre puntos sensibles de la LES y, en alguno de los casos (UNLaM y UNSAM), con los criterios de funcionamiento que adoptaron estas instituciones fundadas en los años 90, que las diferenciaron de las universidades tradicionales (órgano de gestión universitaria comprometido con la obtención de recursos alternativos, ingreso selectivo, etc.) (Mollis, 2008).

Finalmente, el cambio legal puso al descubierto a la universidad como “problema”, conformando un campo de confrontación, en el que se pusieron en juego los intereses de distintos sectores: académicos, políticos y judiciales.

---

¹²² Véase: *Repudio de Unidad Estudiantil al arancelamiento de cursos de idiomas*. El campus, noticias universitarias. 28 de febrero de 2019 [En línea] [consulta: 10 de julio de 2019] <https://elcactus.com.ar/2019/02/unlam-repudio-de-unidad-estudiantil-al-arancelamiento-de-cursos-de-idomas/>
CONADU denuncia discriminación y arancelamiento en la Universidad Nacional de La Matanza. CONADU, 10 de abril de 2019. [En línea] [consulta: 10 de julio de 2019]. <https://conadu.org.ar/conadu-denuncia-discriminacion-y-arancelamiento-en-la-universidad-nacional-de-la-matanza/>

6. Conclusiones parciales

En este capítulo nos propusimos reconstruir la Reforma Puiggrós a fin de analizar los elementos que determinaron la composición y el desarrollo de la política estatal estudiada. Asimismo, buscamos comprender las dinámicas sociopolíticas en la que se procesó esta Reforma, la intervención de actores y factores que incidieron en la apertura de una ventana de oportunidad y que permitieron convertirla en una política pública “activa” para el sector.

Para la comprensión de estos elementos fue necesario analizar su antecedente directo: la LeNES. En el caso del proyecto fallido, la propuesta de ley no logró la aceptación entre los principales actores influyentes del campo universitario y, ante la falta de consensos y de apoyo, el gobierno kirchnerista puso límites a la expansión de la reforma de la LES con el fin de evitar un potencial conflicto con el sector.

Ante estas restricciones o condicionantes, los formuladores de la LeNES buscaron minimizar la pérdida y apostaron por generar las condiciones políticas que permitiesen introducir cambios parciales en función de los aspectos que consideraban “críticos” de la ley de los 90. Estos cambios parciales podrían comprenderse como una táctica que los promotores de la LeNES impulsaron, ante el bajo grado de convergencia que había tenido la anterior propuesta que apuntaba a un cambio integral de la LES.

Del conjunto de temáticas elegidas para la revisión y transformación del texto legal sólo una de ellas sobrevivió en la agenda legislativa y evolucionó hasta su final aprobación. La introducción de principios de gratuidad, ingreso irrestricto y derecho a la educación superior que esta reforma establecía puede entenderse como una forma de clausurar las pretensiones de arancelamiento y selección que la LES había dejado abiertas, y contrarrestar los procesos de mercantilización de la educación superior que se fortalecieron de manera acelerada en las últimas décadas en toda América Latina. Además, representó un proyecto de política pública concordante con la Declaración de Cartagena de Indias, cuyo horizonte de sentido fue instaurado por la recuperación de la idea de igualdad a través de la expansión y reconocimiento de derechos. También es posible interpretarla como un modo de instituir una modalidad histórica propia del sistema universitario argentino, de apertura en el ingreso, que se remonta a mediados del peronismo de los años 50 y que se consolidó durante el ciclo democrático (Carli, 2011).

Uno de los factores que resultó fundamental para impulsar la nueva iniciativa fue la alianza con un actor relevante dentro del sistema universitario con intereses convergentes: la UNLP buscaba disolver, a través de un cambio en la normativa

nacional, un conflicto intrainstitucional de duración y magnitud considerable con la FCM respecto de la política de ingreso restrictiva que esta unidad académica había implementado a contrapelo de lo que esa Universidad había establecido. La UNLP se había constituido en el destacado caso de conflicto que persistió a nivel nacional dado que no pudo resolver este conflicto en el propio ámbito de la Universidad, sino que fue dirimido ante la Justicia de la Nación a favor de la FCM, amparada por el artículo 50 de la LES. Esta situación mostraba una universidad fragmentada y que judicialmente había perdido la disputa política. Este interés situado favoreció la conformación de una coalición entre la tradicional institución platense, “encarnada” en la figura de una alta autoridad, quien protagonizó la discusión y “militó” la ley, y los formuladores de la anterior propuesta LeNES, encabezada por la diputada Puiggrós.

La dimensión social resultó clave para interpretar cómo estos actores construyeron estrategias para lograr acuerdos y consensos con sectores más amplios. La UNLP -institución grande, antigua y prestigiosa-, jugó un rol protagónico. Precisamente, en la multiplicidad de intereses en cuestión, en la complejidad del juego social, Tauber, autoridad de la UNLP, fue quién supo aprovechar su conocimiento íntimo de las redes sociales, su dominio de argumentos colectivos para persuadir y buscar apoyo entre los bloques partidarios, generar las condiciones políticas y para posicionarse como intermediario en el interior de la comunidad parlamentaria y fuera de ella.

Reconocimos que el proyecto de ley sobrevivió en la agenda legislativa por cuanto cumplió con los criterios de anticipación de restricciones futuras y con el de aceptabilidad de valores (Kigndon, 1984). Sobre este último criterio, los formuladores sustentaron la iniciativa en los principios o valores de la tradición plebeya del sistema universitario argentino con la intención de persuadir, legitimar la propuesta y ganar apoyo entre los principales sectores político-partidarios (peronismo y radicalismo). Estos principios fueron presentados por los formuladores del proyecto como ribetes y sentidos profundos presentes en el “espíritu” de la Reforma Universitaria de 1918, así como principios instaurados por Juan Domingo Perón.

Como vimos en el capítulo 1, el reclamo que introdujeron los reformistas, en el contexto de una universidad elitista, se concentró en una demanda por generar mayores oportunidades para que los nuevos grupos medios tuviesen posibilidades de acceder a las instituciones, aunque en esa época no estuvo presente la idea del ingreso irrestricto. La gratuidad, por su parte, si bien constituyó una bandera del movimiento, no alcanzó consenso general. Recién a principio de los años 50, durante el primer gobierno peronista, la eliminación de los exámenes de ingreso y de los aranceles se alcanzará, generándose entonces una fuerte expansión de la matrícula.

Luego de ciclos de avances y retrocesos, con el retorno a la democracia en 1983 se instauró la política de ingreso libre e irrestricta a la universidad, como bandera ampliamente mayoritaria para los diversos sectores universitarios (Buchbinder, 2005; Friedemann, 2019; Buchbinder y Marquina, 2008).

Esta breve recapitulación, nos permite identificar que los promotores de la LeNES eligieron estratégicamente los enunciados que contendría la nueva ley. Los representantes parlamentarios fueron localizados como los principales actores a los que se dirigió la estrategia de ganar apoyo, y no así entre los rectores nucleados en el CIN, quienes en esta ocasión no obstruyeron la Reforma.

Aquí es importante señalar la profunda densidad que hay en la relación entre la universidad y el mundo político, por cuanto estos ámbitos están imbricados, con oposiciones, complementariedades y continuidades. El peso del capital simbólico universitario en los parlamentarios (Unzué, 2016a) resulta un eje de análisis crucial para comprender el alto grado de aceptación que la propuesta de ley finalmente obtuvo entre la mayoría de los representantes de los diversos partidos políticos en el Parlamento. El estudio realizado por Unzué (2016a), sobre las interacciones entre la representación política y la universidad en el Congreso Nacional Argentino, muestra que la proximidad entre las instituciones universitarias y el mundo político, en densidad y perdurabilidad de los nexos, es evidente por cuanto los partidos políticos reclutan predominantemente a cuadros universitarios, en muchos casos a partir del rol de la militancia en los movimientos estudiantiles universitarios. Además, la sobrerrepresentación de algunas universidades formadoras de esas elites políticas expresa también ese proceso de construcción de proximidad entre estas instituciones y el mundo político. Es posible reconocer que el paso por la universidad de los parlamentarios, en muchos casos provenientes de cuadros universitarios, permitiese compartir y legitimar los principios que la ley impulsaba. Los hitos que instauraron la gratuidad y el ingreso irrestricto durante el primer peronismo junto a la Reforma Universitaria de 1918, que estableció la autonomía universitaria y el cogobierno, son considerados por los diversos sectores políticos universitarios como vectores centrales que democratizaron el acceso a los estudios superiores en nuestro país. Esto explica que la iniciativa haya logrado un alto grado de aceptabilidad en la mayoría de los bloques partidarios del Congreso de la Nación.

En cuanto a las condiciones políticas analizamos que el tratamiento de esta ley se realizó en un contexto de una disputa electoral a nivel nacional en el que el oficialismo no logró imponerse con la mayoría de los votos requeridos para ganar en las elecciones generales de 2015. Específicamente, el proyecto quedó habilitado tres días después de que se efectuaran los comicios mediante una primera vuelta que

programó un balotaje. La incertidumbre electoral fue un elemento que jugó en la decisión de considerar la oportunidad política para sancionar la reforma antes del balotaje, a fin de no ponerla en riesgo en caso de que los resultados en la segunda vuelta fuesen adversos al oficialismo. En este nuevo contexto, el gobierno kirchnerista finalmente permitió el tratamiento de una ley progresista, que lo diferenciaba en términos políticos de su principal oponente, de cara a las elecciones presidenciales programadas en segunda vuelta. El escenario electoral también condicionó al bloque PRO, que había votado en contra en la Cámara de Diputados en 2013, a dar sus votos afirmativos en la Cámara Alta, en 2015, en el marco de una alianza con la UCR (Cambiamos). Por ello, el escenario político más amplio resultó un factor que influyó en el devenir de la política pública estudiada.

Por último, es preciso señalar que la Reforma Puiggrós generó cambios en las condiciones conflictivas entre el nivel central de la UNLP y la FCM, por lo que representó un “triunfo político” para esta Universidad. En el capítulo siguiente analizaremos que las autoridades de esa unidad académica se vieron obligadas a eliminar el polémico examen de ingreso que restringía la cantidad de alumnos que cursaban la carrera. Así lo decidió el Consejo Superior de la UNLP al aprobar, a fines del 2015, una ordenanza para ajustarse a lo dispuesto por la Reforma Puiggrós. Sin embargo, los conflictos judiciales que se asomaron y el fallo a favor de la UNLaM generaron preocupación en la UNLP. Hacia al interior de la FCM se generó un proceso político interno que reavivó una disputa entre dos sectores político-académicos por el gobierno de la Facultad, vigente desde el retorno a la democracia, y que finalmente provocó el reemplazo del grupo hegemónico que sostuvo el ingreso restrictivo y gobernó esa Facultad por más de veinticinco años, tal como analizaremos en el capítulo siguiente.

Capítulo 5

El procesamiento de la Reforma Puiggrós en la Universidad Nacional de La Plata y su implementación en la Facultad de Ciencias Médicas

1. Presentación

En este capítulo nos ocupamos de analizar el momento de implementación de la política pública en la estructura intermedia y en la base del sistema universitario. La Reforma Puiggrós, como política nacional de educación superior, será considerada como el entorno básico del proceso de cambio en la UNLP que, a través de un proceso de “traducción”, será adecuada a las peculiaridades institucionales por los propios actores universitarios, quienes detentan valores, intereses y proyectos en conflicto (Acosta Silva, 2000; Camou, 2002). Específicamente, estudiamos la dinámica del procesamiento de la Reforma Puiggrós en el plano local, tomando en consideración, por un lado, la adecuación de los reglamentos universitarios de la UNLP a los cambios establecidos en la normativa nacional y, por el otro, la implementación de los nuevos lineamientos nacionales e institucionales en la FCM y los efectos políticos derivados de estos cambios, desde la perspectiva de los actores intervinientes.

Para el análisis del procesamiento de dicha adecuación en el plano local consideraremos los acuerdos, las alianzas, las tensiones, los conflictos y las negociaciones suscitados entre los actores con relación a esa política, quienes producen creencias y valoraciones en torno a sus procesos y resultados. A continuación, formulamos algunos interrogantes que guiarán el análisis: ¿qué cambios políticos se dieron en la UNLP y en la FCM en el período 2015-2019? ¿cuál es el papel y el peso específico que tuvo la Reforma Puiggrós en el proceso de cambio en el ámbito local? ¿Qué otros factores contribuyeron al cambio político en la FCM? ¿Cuáles son los grupos que participaron de la disputa política?, ¿cuáles son sus estructuras, lógicas de acción, sus restricciones e incentivos?

En el capítulo anterior reconocimos que uno de los factores que resultó fundamental para impulsar la Reforma Puiggrós estuvo dirigido a disolver un prolongado conflicto entre la UNLP y la FCM respecto de la política de ingreso restrictiva que esta unidad académica había implementado a contrapelo de lo que el conjunto de esta Universidad había establecido. Esta situación había mostrado a una

Universidad fragmentada, que judicialmente había perdido la disputa política y que no pudo resolver este conflicto en los órganos colegiados de gobierno. Por ello, la intervención de la UNLP en la sanción de la nueva ley en 2015 se explicó en la medida en que la misma buscó fortalecer su propia posición en el conflicto con la FCM.

Retomando lo trabajado en el capítulo anterior, consideramos que la Reforma Puiggrós representó un punto de ruptura en las “reglas del juego” institucionales y generó efectos políticos relevantes, no previstos, que contribuyeron a la formación de condiciones que le permitieron a un sector de los actores directos cambiar las relaciones de fuerza políticas y acceder a la conducción de la Facultad. Intentamos demostrar que esta reconfiguración de las relaciones de poder en la FCM estuvo influida por factores exógenos y endógenos a la propia institución (UNLP/FCM).

Reconocemos que el cambio que estableció la Reforma Puiggrós en la orientación de la política de acceso constituyó un factor exógeno decisivo para el cambio de las relaciones de poder en la unidad académica estudiada. En este proceso, identificamos la incidencia que tuvo la UNLP a través del *lobby* en el Congreso de la Nación para reformar los lineamientos nacionales del ingreso, tal como analizamos en el capítulo anterior.

Respecto de los factores endógenos, propiamente institucionales dirigidos desde el entorno local, identificamos, por un lado, la incidencia del nivel central de la UNLP a través de un conjunto de recursos institucionales y judiciales dirigidos a doblegar la política institucional llevada a cabo por el grupo hegemónico que conducía la FCM. Por otro lado, un repertorio de estrategias y de acciones que llevaron adelante los grupos políticos de la FCM en la disputa por el gobierno de la Facultad. El grupo minoritario logró conformar una coalición heterogénea que le permitió mostrar mayor capacidad política para el ejercicio del gobierno de la Facultad. Por su parte, el grupo mayoritario, hasta 2017, no pudo o no encontró la forma de mantener a sus aliados, ni tampoco mostrar eficiencia en la gestión. Como resultado de ello, se produjo un proceso de redistribución del poder que condujo al grupo minoritario a convertirse en la nueva mayoría y asignar un nuevo contrato institucional.

2. Un “triunfo político” para la Universidad Nacional de La Plata: la adecuación del reglamento universitario

Las modificaciones introducidas en la normativa nacional a fines del 2015 tuvieron su correlato inmediato en la UNLP cuando el Consejo Superior aprobó la ordenanza 288/15, el 16 de diciembre de 2015, en la cual se adecuaron los reglamentos universitarios a la nueva Ley. Esta normativa institucional prohibió que los sistemas de

ingreso en la UNLP fueran de carácter selectivo y, por el contrario, estipuló que debía permitir a los estudiantes incorporarse a las materias del primer año de la carrera elegida:

Los sistemas para el ingreso, cualquiera sea su denominación y modalidad que adopten, deberán ajustarse a los siguientes principios:

- a) No podrán tener carácter selectivo, excluyente o discriminador.
- b) Serán estructurados de forma tal que, a su terminación, permitan al alumno incorporarse a cursar las materias correspondientes al primer año de la carrera desde el comienzo del mismo ciclo lectivo de su año de ingreso.
- c) Tendrán como objetivos generales, brindar herramientas para la integración plena a la vida universitaria y a las características de la carrera elegida (UNLP, 2015a: 8).

Esta normativa fue formulada por integrantes de todos los claustros representados en las comisiones de Enseñanza y de Interpretación y Reglamento del Consejo Superior de la UNLP, obteniendo un alto grado de “consenso”. Uno de los decanos que participó en estas comisiones, Dr. Anibal Viguera¹²³, señaló que la discusión fue “rica” y “extensa” dado que se buscó “la mejor fórmula posible” para que la ordenanza “representara al conjunto de la Universidad”. Resaltó que el texto fue “acotado” en términos de lo que establecía, en la medida en que las características de los sistemas de ingreso quedaron libradas a la “voluntad y a la capacidad de cada facultad para establecer las estrategias que quiera adoptar”. En efecto, en el artículo 1 de la misma Ordenanza se precisó que las características y las modalidades de ingreso a las carreras de la UNLP “serán determinadas por cada Unidad académica”, en el marco de la reglamentación dictada por la Universidad (UNLP, 2015a: 8). Asimismo, Viguera sostuvo que se redactó un articulado “preciso y contundente” respecto de los principios acerca del ingreso que la Universidad pretendía que se respetasen (UNLP, 2015b: 31).

La discusión relevada en las Actas del Consejo Superior de la UNLP durante el tratamiento de la Ordenanza 288/15 dio cuenta de una actualización del prolongado conflicto entre la Universidad y la FCM. Como analizamos en el capítulo 2, desde el año 1992, esta Facultad había implementado un sistema de ingreso restrictivo producto de ciertos arreglos institucionales en el que un grupo mayoritario de la FCM logró imponer esa política. Esta situación generó un conflicto interno, con fuerte reclamo estudiantil, que se intensificó a partir del 29 de marzo de 2005 cuando la UNLP prohibió por medio de la Ord. 271/05, que los sistemas de ingreso a las distintas unidades académicas que conformaban la Universidad fuesen eliminatorios o que de cualquier manera impidiesen el ingreso como alumnos regulares en las respectivas

---

¹²³ Anibal Viguera fue decano de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP (2010-2018), y actual secretario de Asuntos Académicos de la UNLP.

carreras. A partir de esta regulación, el sistema de ingreso a Ciencias Médicas fue objeto de disputas y sentencias judiciales contrarias a las decisiones de la Universidad, que llegó a su punto culmine en el año 2008, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la nulidad de la Ord. 217/05 dictada por el Consejo Superior de la Universidad. En esta medida, la Justicia reconoció la competencia de la FCM de establecer su régimen de admisión y promoción de estudiantes a partir de lo previsto por el artículo 50 de la LES. A pesar de la derrota judicial para la Universidad, en la reforma del Estatuto de 2008, la UNLP estableció “el ingreso irrestricto de carácter libre” (art. 20). Entendemos que esta definición formó parte de otro recurso institucional que buscaba presionar sobre los principios limitacionistas del ingreso sostenidos por el grupo hegemónico de la FCM que, a pesar de este cambio estatutario, fueron mantenidos bajo el amparo de la LES y especialmente por la continuidad y consolidación de una línea política en el gobierno de esa Facultad.

El siguiente testimonio introduce la perspectiva estudiantil, en el momento de adecuar la normativa de la Universidad a la nueva ley de 2015, respecto de la política de ingreso en Medicina implementada por más de veinte años por esa Facultad:

Esto repercute fuertemente en la Facultad de Ciencias Médicas porque arremete contra la política privatista, elitista y restrictiva que ha tenido históricamente la Hoja de Roble; hace más de dos décadas que se viene sosteniendo una política realmente repudiable y que desde el movimiento estudiantil hace años que venimos denunciando. Esa política se sostiene con argumentos falaces que la misma realidad desmiente y que los mismos datos numéricos concretos, también desmienten (...) ha sido la facultad que, en estos últimos años, ha crecido exponencialmente tanto en presupuesto como en términos edilicios. Para graficar algunos datos concretos, en los '90, por ejemplo, había 17.000 estudiantes en la Facultad de Ciencias Médicas. Ingresaba el 100 por cien de los estudiantes que se inscribían en esa carrea. Contaban con 714 docentes, un solo edificio y el promedio era de 6,54. El año pasado, con aproximadamente 3.800 estudiantes y 1.126 docentes y cinco edificios -para demostrar que ha crecido material y concretamente-, el promedio fue el mismo, o sea 6,54, lo que demuestra que la Hoja de Roble no ha estado construyendo excelencia académica, sino que se encargó durante todos estos años de prometer una medicina para pocos y al servicio de las grandes corporaciones. Eso es lo que venimos denunciando hace años y por lo que venimos luchando hace mucho tiempo (UNLP, 2015b: 17-18)¹²⁴.

La misma consejera hizo énfasis en la “conquista” que representó la nueva norma para el movimiento estudiantil platense en tanto es consistente con el modelo de universidad que este colectivo ha defendido. Resaltó que, si bien aún resta discutir la LES de manera integral, reconoció la importancia de esta Ley para la UNLP y en especial para la FCM:

---

¹²⁴ Este testimonio corresponde a una consejera superior estudiantil por la Facultad de Trabajo Social.

(...) para nosotros es una alegría después de tantos años estar discutiendo la adecuación de la nueva Ley porque es una conquista, después de una larga historia de lucha; además, es una legislación donde en cierta manera se ve plasmado un modelo de Universidad, que es por el que nosotros venimos luchando y construyendo desde hace años. Por supuesto que quedan muchísimas cosas por discutir acerca de la Ley de Educación Superior, inclusive, discutirla en forma integral, pero no se puede desconocer el avance y el gran paso que significa esta modificación. No podemos ser necios y desconocer el gran avance que significa para esta Universidad y, en particular, para la Facultad de Ciencias Médicas.

(...) Los estudiantes van a poder empezar a cursar el primer año de las materias al comienzo del ciclo lectivo. Sin lugar a duda, esto será un logro histórico para la Facultad de Ciencias Médicas. (...) El punto más importante, no van a existir más los ingresos eliminatorios en la Facultad de Ciencias Médicas. Por supuesto, nosotros esto lo atribuimos a la lucha histórica que hemos dado como movimiento estudiantil. (UNLP, 2015b: 16-18).

Asimismo, una exdirigente estudiantil de la Federación Universitaria de La Plata (FULP), sostuvo que la reforma parcial que modificó la normativa nacional significó un “triunfo sin igual” para toda la Universidad y, de manera especial, para el movimiento estudiantil de la UNLP. El conjunto estudiantil platense llevó adelante un proceso de lucha y de reclamo más amplio que, para ese sector, resultó el antecedente de los cambios sucedidos en 2015. Si bien la FULP reclamó una reforma integral de la LES, ante las dificultades de establecer una nueva norma para el sector, manifestó que hubo acuerdo con respecto a la reforma parcial que había logrado aprobarse a fines de 2015.

En aquella sesión del Consejo Superior, el testimonio de un consejero por el claustro de graduados también puso en el centro de la discusión la política de acceso de la FCM:

Desde hace muchos años, en la Universidad de La Plata hablamos exclusivamente de la Facultad de Medicina. Si bien ha habido otras facultades que, a lo largo del tiempo, desde el comienzo de la década del '90, incluso antes, habían tenido políticas de ingreso restrictivas, todas y cada una de esas facultades, con la deshonrosa excepción de Medicina, fueron adaptándose a esta nueva construcción universitaria, verdaderamente fundada en el principio de libertad, de gratuidad; una universidad pública bien comprendida, con excepción de Medicina (UNLP, 2015b: 34).

Los anteriores testimonios de los consejeros superiores retomaron la incidencia de la Reforma Puiggrós en el sistema de ingreso en Medicina, el cuestionamiento a esa política y al discurso que la sostenía. Esta Reforma trajo como consecuencia una “revitalización” de la discusión política en la FCM que había encontrado un “techo a sus debates” con el dictamen de la Suprema Corte respecto a la imposibilidad de cambiar los sistemas de ingreso por la vigencia del artículo 50 de la LES. En efecto, una consejera estudiantil sostuvo que, hasta el 2015, la Universidad “nada pudo hacer para derribar ese ingreso eliminatorio” porque “hubo una Ley de Educación Superior

que se lo permitió”, a pesar del cambio de Estatuto en 2008 que prohibía ese sistema de ingreso en la UNLP.

La incidencia que tuvo esta Reforma en la FCM también fue expresada por actores que participaron de la gestión a nivel central de la UNLP. Una exautoridad que participaba del área académica de la presidencia de la Universidad, y el actual secretario general de la UNLP, Patricio Lorente, coincidieron en señalar que la adecuación de la UNLP a la nueva normativa tuvo un “impacto” principalmente en la FCM:

La mayoría de las facultades estaba en regla, no había mecanismos restrictivos, algunos tuvieron que hacer ajustes muy menores (...), pero eran detalles en facultades que no tuvieron problemas en resolver. No hubo impacto traumático de la Ley en la actividad cotidiana en dieciséis de las diecisiete facultades. Sí obviamente en Medicina (...) (Lorente, entrevista, 2019).

Más allá de las modificaciones en el sistema de ingreso que, a través de la nueva normativa, afectó a esa unidad académica, el cambio además apuntó a reconocer como estudiantes de la universidad a todos los aspirantes desde el momento mismo de su inscripción a las carreras de grado.

La relevancia institucional de esta modificación también se advirtió en las declaraciones del presidente de la Universidad de aquel momento, Lic. Raúl Perdomo, quien manifestó:

...luego de muchos años de estar discutiendo estos temas, hoy tenemos la satisfacción de que sea la Universidad la que tenga la potestad de fijar las normas generales de ingreso (UNLP, 2015b: 19).

Entendemos que en estas expresiones se plasmó el resultado favorable para la Universidad frente a un conflicto político que, como vimos, había trascendido los límites de la propia institución y que la reposicionó en un escenario en el que la Universidad tiene el “poder” de decidir sobre sus pautas generales de ingreso, de acuerdo con el principio irrestricto que, en este caso, coincide con lo que la Ley prescribe.

Los testimonios presentes en el acta del Consejo Superior indicaron la existencia de un consenso de todos los claustros de las diversas unidades académicas en torno a la modificación de la estrategia de ingreso en Medicina. También es destacable que en este documento no se realizaron consideraciones específicas respecto de las estrategias de ingreso de otras facultades y que el debate se concentró principalmente en la situación de Ciencias Médicas. Cabe señalar que, según consta en las Actas taquigráficas de esa sesión, se registró la ausencia de las autoridades de la FCM. Además, en aquella sesión, algunos actores plantearon la necesidad de establecer

“desde adentro” políticas de unidad que permitiesen disputar el poder ejercido por el grupo hegemónico, “Hoja de Roble”, en la conducción de esta Facultad, argumentando que la nueva ordenanza “tampoco va a poder cambiar lo que hoy pasa en Medicina”. Aquí, se reconoció otra manera de establecer y conservar el cambio a partir de consolidar una alternativa política que disputase el gobierno en esa unidad académica que, como veremos más adelante, logrará efectuarse con la conformación de una coalición heterogénea y opositora al grupo mayoritario que triunfará en 2018. Al respecto, una consejera estudiantil de la FCM sostuvo:

Creo que para toda la comunidad universitaria la presencia de la Hoja de Roble en la Facultad tiene que ser una preocupación constante (...) y que nos pongamos firmemente a trabajar para sacar esa gestión de la Facultad. Les pido que se comprometan a sacar a la Hoja de Roble de la Facultad de Ciencias Médicas porque ellos sostienen este ingreso bajo argumentos completamente discutibles y falaces.

(...) Este ingreso irrestricto es para nosotros un punto de llegada y un punto de salida. Es para nosotros un punto de llegada en tanto objetivo, en tanto bandera que hemos levantado durante todos estos años, pero sin duda es un punto de partida porque tiene que ser el incentivo (...) para que nos pongamos a discutir seriamente cómo vamos a hacer para sacar a esa gestión fascista, nefasta, antidemocrática, de derecha. (UNLP, 2015b: 22-23).

La iniciativa de disputar el poder a Hoja de Roble fue cobrando fuerza en aquella sesión del Consejo Superior, en la medida en que representantes de diversos claustros mostraron preocupación por la posibilidad de que la conducción de esa Facultad presentase una medida cautelar o que un cambio en el escenario político nacional “entorpeciera” la decisión política tomada por el Consejo Superior por unanimidad. Además, los testimonios brindados en aquella sesión reconocieron la conformación de un grupo opositor en esa Facultad con una “resistencia muy activa”, protagonizada por estudiantes, docentes y graduados.

Durante la sesión que dio tratamiento a la nueva ordenanza, el decano de la Facultad de Ingeniería, Dr. Marcos Actis, reconoció el rol que ejerció Fernando Tauber en la sanción de la nueva ley, explicitando el papel que tuvo la UNLP en el cambio de la normativa nacional:

Hoy, se ha logrado un consenso sobre la modificación de la ley. Pero hay algo que, tal vez, no se sabe. Me consta que quien hoy es el vicepresidente de la Universidad, Fernando Tauber, hace años que viene peleando para que esto se apruebe en el Congreso Nacional. Entonces, creo que deberíamos darle un aplauso a Fernando, porque el cambio de esto fue lo que ha logrado el consenso en nuestra Universidad (UNLP, 2015b: 32).

En consonancia con lo anterior, una autoridad del nivel central de la UNLP consideró que Tauber fue quien “realmente impulsó la reforma”, en tanto que la UNLP

jugó un rol “crucial” en su aprobación. Afirmó, además, que la reforma de 2015 fue impulsada “desde la UNLP” fundamentalmente por el conflicto con Medicina.

La UNLP, en su sitio web, también asumió públicamente el rol que asumió el vicepresidente de esta institución, quien “encabezó” las gestiones para la aprobación de la Reforma Puiggrós, así como también el rol que ejerció el presidente de la UNLP, Raúl Perdomo, en el ámbito del CIN, en el momento en el que este organismo dio su aprobación para la modificación del art. 50 de la LES:

Para la UNLP se trata de un logro histórico y un motivo de enorme satisfacción ya que fue una de las casas de estudio más comprometidas y que más ha trabajado por la sanción de la nueva norma, asumiendo esta meta como una prioridad para el sistema educativo nacional. Fue en este camino que el actual vicepresidente Institucional de la UNLP, Fernando Tauber, mantuvo durante los últimos años decenas de reuniones con funcionarios educativos y legisladores —entre ellos la propia Adriana Puiggrós—, y encabezó las gestiones para avanzar hacia la modificación de la LES. En el mismo sentido, el presidente de la UNLP, Raúl Perdomo, fue una de las piezas clave para impulsar el apoyo al nuevo proyecto en el seno del Consejo Interuniversitario Nacional.¹²⁵

Los testimonios relevados de los actores institucionales y los hallazgos presentados en el capítulo 4 nos permitieron reconocer la incidencia que tuvo la UNLP en la sanción de la Reforma Puiggrós y los intereses que la movilizaron.

Las valoraciones que hicieron los actores institucionales en aquella sesión del Consejo Superior mostraron que el cambio en la definición de la política de acceso irrestricta significó un “triunfo político”, “un logro histórico” para la Universidad ante el conflicto que la institución mantenía con la FCM. Sin embargo, también relevamos perspectivas que evaluaban que el cambio normativo no resultaría una medida política suficiente para garantizar la permanencia y el egreso de los estudiantes, reconociendo la existencia de mecanismos implícitos que operarían para la restricción en el acceso efectivo y la permanencia de los estudiantes. Una dirigente estudiantil refirió al debate que se inició posterior a la Reforma: “En un contexto en el que la Facultad no tiene la voluntad política para modificar, ¿cómo lograr que la FCM que está preparada para recibir a trescientos estudiantes por año reciba a dos mil?”.

Los cambios introducidos en la norma nacional e institucional generaron condiciones conflictivas hacia el interior de la FCM al realizar adecuaciones a su sistema de ingreso. En lo que sigue veremos que esos cambios no estuvieron exentos de tensiones y resistencias, por lo que el ingreso en la FCM continuó siendo el eje de conflicto dentro de la propia Universidad.

---

¹²⁵ Fragmento extraído de la nota titulada *Es ley la gratuidad de la Educación Superior*, publicada en el sitio web de UNLP [En línea] [Consulta: 2 de julio de 2018]. https://unlp.edu.ar/institucional/ley_gratuidad_de_la_ensenanza_oct_2015-755

3. “Hecha la ley, hecha la trampa”. El procesamiento del cambio en la FCM durante la gestión de Hoja de Roble

Como vimos en el capítulo 2, desde el retorno a la democracia en 1983, en la FCM, se fueron conformando dos sectores que disputaron el gobierno de esta Facultad. La agrupación Hoja de Roble logró constituirse en un grupo político hegemónico dentro del claustro de profesores y de graduados que le permitió gobernar la FCM por más de veinticinco años, mientras que el otro sector minoritario, opositor a Hoja de Roble, tuvo una representación discontinua en el Consejo Directivo por la minoría en profesores. En los dos últimos mandatos de Hoja de Roble (2010-2014 y 2014-2018), el grupo minoritario no tuvo representación en el órgano de gobierno de la Facultad¹²⁶. Más adelante analizaremos las condiciones que permitieron que, en el año 2017, este grupo obtuviera la minoría en profesores y, a través de una alianza amplia, lograra ganar posteriormente la conducción de esta Facultad.

En el capítulo 2 reconocimos que las discusiones alrededor del ingreso tendieron a polarizar posiciones a lo largo de la historia convirtiéndose en un elemento constituyente de la institución local, por tanto, estas discusiones formaron parte de las principales diferencias entre ambos sectores, las cuales se actualizarán a partir de los cambios en la norma nacional en 2015.

Tras la sanción de la Reforma Puiggrós, miembros de la agrupación Hoja de Roble se posicionaron en contra de lo que establecía la nueva Ley. Un exdecano de la FCM que lideró por muchos años la agrupación Hoja de Roble, Jorge Martínez¹²⁷, señaló que “los cambios que se sucedieron eran un gran retroceso”, por cuanto “la masividad conspira contra la calidad académica” (Martínez, entrevista, 2018).

Concomitantemente a la sesión del Consejo Superior que aprobó la Ordenanza 288/15 por unanimidad, en la gestión de la decana Ana Lía Errecalde, el Consejo Directivo de la FCM sesionaba para eliminar cualquier tipo de curso de ingreso para el ciclo lectivo 2016, por cuanto decidió “cumplir inmediatamente con la Ley”. En el

---

¹²⁶ Según el Estatuto de la UNLP de 2008, el Consejo Directivo (antes Consejo Académico) de la Facultad, se encuentra compuesto por cinco (5) representantes estudiantiles, de los cuales se adjudica un número de tres (3) a la lista que obtenga la mayoría de los votos y uno (1) a cada una de las dos (2) primeras minorías, siempre que superen el veinte por ciento (20%) de los votos. Por su parte, el claustro de profesores tiene 7 (siete) cargos, de los cuales la lista de profesores que obtenga la mayoría se le adjudica cinco (5) lugares y la que obtuviera la minoría dos (2), siempre que supere el veinticinco por ciento (25%) de los votos. Por otra parte, los JTP ocupan una (1) representación, mientras que los ayudantes diplomados o graduados ocupan dos (2) representaciones que se adjudican a la lista mayoritaria, a simple pluralidad de votos. Por último, el Estatuto introdujo la posibilidad de voz y voto de los no docentes que, en el caso de los Consejos Directivos ocupan una (1) cargo.

¹²⁷ Jorge Martínez fue decano de la FCM de la UNLP durante dos mandatos (2006-2010; 2010-2014).

Consejo Directivo, ese año, Hoja de Roble contaba con mayoría y minoría de profesores y tenía la representación en el claustro de graduados, excepto en el claustro de estudiantes que, tanto la mayoría como la minoría, era opositor al grupo hegemónico.

En la sesión del 16 de diciembre de 2015, en el Consejo Directivo de la FCM, se presentaron dos propuestas: los estudiantes propusieron establecer un curso nivelatorio de dos meses y los profesores plantearon que los ingresantes comenzaran a cursar directamente las materias del primer año, con el argumento de que “en dos meses no se nivela absolutamente nada”¹²⁸. Finalmente, ganó la segunda opción dado que el grupo que acompañaba a la decana contaba con la mayoría de los votos, lo que aseguraba que las decisiones e iniciativas fueran aprobadas sin ningún impedimento, provocando el descontento en los sectores opositores. Según uno de los exconsejeros estudiantiles de aquel momento, “el claustro estudiantil levantaba la mano, pero no había nada que hacer. En esos años uno empujaba en contra de un camión, no podías hacer nada, no se debatía, no se discutía”.

En la entrevista que le realizamos a una autoridad de la FCM durante esos años, sostuvo que la Facultad decidió ajustarse a lo que la Ley establecía dado que no contaban con el apoyo de las facultades ni de la Universidad, y por ello, desde 2016, a pesar de estar en contra de la Ley, “dejamos entrar a todos”. Así, en ese año, más de tres mil estudiantes comenzaron a cursar directamente las materias del primer año de la carrera, evidenciando un crecimiento exponencial de la matrícula. Es preciso indicar que, desde la implementación del curso de ingreso anual, en 2010, el promedio de ingresantes había sido de 322 por ciclo lectivo.

La consejera directiva por el claustro estudiantil puso de manifiesto que la gestión decidió “acatar la ley”, pero sin “hacerse cargo de las consecuencias de la Ley”.

Los cambios en el ingreso generaron una dinámica problemática debido a la conjunción entre la masividad y la falta de una decisión político institucional para gestionar o establecer una estrategia formal para que los estudiantes transitaran el ingreso y el primer año. Respecto de los cambios que se sucedieron tras la Reforma Puiggrós, algunos testimonios de estudiantes recogidos manifestaron que la gestión no tomó ninguna decisión que estuviera dirigida a generar las condiciones para garantizar el ingreso y la permanencia de los estudiantes:

---

¹²⁸ Expresiones de la exdecano de la FCM, Ana Lía Errecalde, extraídas de: *Cambio histórico: Medicina ya no tiene curso ni examen de ingreso*. El Día, 17 de diciembre de 2015. [En línea] [Consulta: 6 de agosto de 2019]. <https://www.eldia.com/nota/2015-12-17-cambio-historico-medicina-ya-no-tiene-curso-ni-examen-de-ingreso>

Se discutió en el Consejo Directivo y la decana, Ana Lía Errecalde, definió acatar la Ley. Como autoridad se podían hacer dos cosas: acatar la Ley y, si realmente te preocupa, hacer un proceso para que la Facultad se adecue a la Ley y garantice el ingreso y la permanencia de los estudiantes, o acatar la Ley y no hacer nada. Lo que hicieron las autoridades de esa gestión fue acatar la Ley y liberar, por lo tanto, los ingresantes no rindieron examen. Dijeron: entran todos y que las cátedras se arreglen como quieran. Para el ingreso 2016 no se organizó ni se procuró discutir cómo se iba a recibir a esos estudiantes. No hubo ingreso, no hubo un curso introductorio o una bienvenida a los estudiantes.

Los estudiantes manifestaron la falta de políticas y de decisiones específicas que reorganizaran la vida institucional y académica tras los cambios acontecidos, lo que acrecentaba las tensiones y evidenciaba una baja efectividad de la gestión que se iría traduciendo, como veremos más adelante, en una baja de la legitimidad en el desempeño de sus atribuciones institucionales:

Entrabas a cursar Anatomía con ingreso eliminatorio y sin ingreso eliminatorio y la realidad de la Facultad no cambió. Entonces entrabas a primer año a cursar Anatomía y seguías teniendo una única banda horaria (...) La opción seguía siendo la misma para cuatrocientos estudiantes que para dos mil estudiantes. Tenías las mesadas de Anatomía superpobladas. De tener diez alumnos alrededor de la mesada pasaba a haber treinta alumnos alrededor de la mesada, claramente 25 estudiantes de ese grupo no veían nada, no escuchaban nada, no aprendían nada y seguíamos teniendo una banda horaria. Cuando los preparados de anatomía tranquilamente se podían utilizar todo el día (...). No se cambió nada. La Facultad aumentó drásticamente la cantidad de estudiantes y a pesar de la masividad y de que distintos docentes, graduados y estudiantes estábamos diciendo: hay que organizar la Facultad, hay que organizar la Facultad, ellos decidían no organizarla, decidían dejar todo a libre albedrío, por lo tanto, la Facultad cayó. (...) Entonces pasabas de la alegría de poder entrar a la Facultad a que te recibieran a las cachetadas básicamente. Ellos fueron generando todo este ambiente en pos de decirle a la sociedad: ¿vieron? nos obligaron a aceptar la Ley, miren el caos que se generó.

Coincidentemente, un dirigente estudiantil sostuvo:

La Facultad fue un caos; la gestión de ese momento no se alegró para nada que se liberara el ingreso. Ellos habían planificado un sistema que le funcionaba tan bien que podían casi calcular cuántas personas ingresaran y cuántas egresaran. Yo entré con el examen eliminatorio, esa camada éramos trescientos no más; era el número que ellos manejaban. Pasar de ese número a que se inscribieran de repente tres mil personas... ¿cómo lo pueden haber tomado? Lejos de ampliar la base de la Facultad para recibir mucha más gente, recortaron (...) porque lo lógico es si pasas de tener cien personas a tener mil tenes que aumentar los horarios, las clases, los docentes, tenes que aumentar todo. Ellos lo que hicieron fue recortar, demasiado claro fue.

Con relación a las condiciones de cursadas de las materias del primer año, las autoridades habilitaron a las cátedras a modificar el dictado y la organización de la asignatura que, en algunos casos, redujeron la carga horaria para “replicar” las clases. Una de las autoridades de la Facultad de aquel entonces que además desempeñaba

la docencia en el primer año relató los cambios que su materia estableció, donde el criterio que primó fue el de dar clases a grupos reducidos:

O manteníamos el mismo mecanismo de cursada para mil estudiantes o manteníamos la relación docente alumno que yo tanto defiende. Decidimos mantener la relación docente alumnos (...) ¿Qué hicimos? Tener menos alumnos por día, pero les tocaba volver a mi clase diez veces después hasta que pasen todos (...) Repetíamos las clases para darle a todos, la próxima les tocaba dentro de veinte días. Tomamos la decisión de dar clases así. Entonces, dimos pocas clases, nosotros dábamos clases todas las semanas, pero a pocos alumnos.

Desde la perspectiva de los actores de la gestión del nivel central de la Universidad, los cambios en la modalidad de la cursada se establecieron bajo la misma concepción de las políticas restrictivas. Además, señalaron que la modalidad de clases adoptada incidió en el bajo desempeño de los estudiantes y en profundizar las desigualdades educativas:

Lo que pasa es que entran, pero no aprueban el primer año; ingresan todos, pero en el segundo año pasan los mismos que pasaban antes. Hay una cuestión de no cambiar la concepción (...) Lo primero que hicieron fue pedir más presupuesto. Ellos se podían adecuar como se adecuó cualquier otra facultad que tenía la misma cantidad de alumnos y de presupuesto. Cuando les dijeron que no, entonces en vez de dar clases todas las semanas, las mismas cátedras se dividieron y les dieron clase cada quince días. Eso perjudica porque en vez de favorecer, refuerza la desigualdad: los que mejor vienen preparados o los que tienen posibilidad de pagar afuera, van y pagan (...).

La entonces vicepresidenta del Centro de Estudiantes de la FCM, ante un medio de comunicación nacional, señaló que la modalidad que instauraron para las cursadas expresaba una estrategia de selección que se había trasladado al primer año:

Antes teníamos dos clases por semana de las materias troncales. Ahora tenemos una clase cada quince días o dos por mes que es lo mismo. No se profundizan los temas. Para mí es una estafa y una forma de eliminar gente de la carrera¹²⁹.

Según la perspectiva estudiantil, la decisión tomada por el Consejo Académico de eliminar el ingreso restrictivo estuvo acompañada de un cambio en el régimen de cursada que tuvo una exigencia adicional: la eliminación de una tercera fecha de parcial y de un importante número de mesas de finales:

(...) [a los estudiantes] les recortaron las clases en todas las materias, sus derechos se vieron claramente reducidos. Antes, en las instancias parciales teníamos cuatro fechas; podíamos elegir tres para rendir, quiere decir que tenías

---

¹²⁹ Santiago Hafford *En La Plata reprobaban al 80% de los alumnos de primer año de Medicina*. La Nación, 23 de junio de 2016. [En línea] [consulta: 15 de agosto de 2019]. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/en-la-plata-reprobaban-al-80-de-los-alumnos-de-primer-ano-de-medicina-nid1911928>

el parcial, un recuperatorio y un segundo recuperatorio. Desde el ingreso irrestricto, a los estudiantes se les quitó una fecha.

Los testimonios recogidos del arco estudiantil expresaron que los cambios establecidos representaron mecanismos que se orientaron a restringir la permanencia de los ingresantes, lo que expresaba la histórica controversia institucional, pero con ribetes renovados:

(...) pasaron muchas irregularidades, les empezaron a tomar exámenes con diapositivas, se las pasaban rápido, digo, las condiciones de evaluaciones en ese momento cambiaron, no eran buenas (...) generaron un embudo en primer año para que a cuenta gota pasaran a segundo año. De hecho, habían logrado que un número similar [a cuando había examen de ingreso] pasara a segundo año. De alguna forma podían seguir manejando la misma cifra de estudiantes, no en primero, obviamente, pero sí en segundo.

El alto porcentaje de desaprobación en los exámenes parciales de las asignaturas clave del ciclo básico alcanzó el 80%¹³⁰ y mostró que el aplazo masivo que había sido predominante en los exámenes de ingreso se había trasladado al primer año de la carrera. En palabras de una consejera estudiantil:

Está todo preparado para rechazar a los estudiantes porque los obligaron al ingreso irrestricto. (...) El filtro antes era el ingreso y ahora el principal filtro pasó a ser primer año. De hecho, nosotros decíamos: están demasiados tranquilos, ¿cómo puede ser que liberen el ingreso? Está bien, hicieron un caos.

El exdecano, Jorge Martínez, también explicitó el bajo rendimiento de los estudiantes en las materias del primer año que se tradujo en una escasa traslación de la matrícula al segundo y tercer año de la carrera.

No aprobó nadie en primer año, no aprobó nadie en Anatomía, no aprobó nadie Histología, los numero son terribles. Entonces como no aprobó nadie cuando a mí me lleguen los de tercero me van a llegar muy poquitos casi menos que con el ingreso que nosotros habíamos puesto. (Martínez, entrevista, 2018).

Los conflictos generados tras los cambios acontecidos no fueron resueltos en el espacio de gobierno de la FCM, por lo que en julio de 2016 fueron elevados por los estudiantes al órgano de cogobierno de la Universidad, donde se discutió la situación de la Facultad en el marco del reclamo por los “bochazos” en el primer año que, según denunciaron, tenían el mismo fin del curso de ingreso eliminatorio que se había suprimido en 2015. Además, los estudiantes exigieron al Consejo Superior que se

---

¹³⁰ Los datos fueron brindados por las autoridades de la FCM de aquel momento y fueron difundidos por los medios de comunicación local y nacional. Véase: Fabian Debesa. *Después de la eliminación del curso de ingreso. El nuevo filtro de Medicina de La Plata es 1° año: bochan al 80%*. Clarín, 24 de junio de 2016. [En línea] [consulta: 15 de agosto de 2019]. https://www.clarin.com/sociedad/nuevo-filtro-medicina-plata-bochan_0_H1QO_e5S.html

estableciera la segunda instancia recuperatoria para los estudiantes que reprobaron los exámenes del primer año de la carrera¹³¹.

En el 2017 y 2018, la gestión de la FCM, bajo la conducción de Ana Lía Errecalde, implementó un curso de ingreso introductorio a la carrera de Medicina de un mes de duración. Según el secretario académico de aquel entonces, la presidencia de la Universidad los había “obligado” a realizar un curso de “adaptación” y “nivelación”. Sin embargo, desde la perspectiva de la gestión, la realización de este curso de ingreso era innecesaria dado que no cumplía con la función que históricamente había tenido que era de seleccionar y de restringir el acceso a la carrera:

Ese curso lo pagó la Facultad, nos salió 120.000 pesos, una fortuna. No era excluyente, era con examen, pero no excluyente. Después nos dijeron que la asistencia tampoco era excluyente, entonces dijimos ¿para qué vamos a hacer el curso si no es excluyente? Era para nivelar a los alumnos; pero no es función nuestra nivelar a los alumnos, que los nivele el Estado. ¿Por qué tengo que enseñarle Matemática, Física, Química, Historia, a leer, a escribir? No es mi función. Me sale 120.000 pesos hacerlo. ¿Para qué hacíamos [anteriormente] el ingreso? Por la capacidad que tiene la Facultad: no podíamos tener mil trescientos alumnos si queríamos enseñar medicina como queríamos enseñar medicina: debíamos tener cuatrocientos alumnos, que es para lo que da. (...) Ese ingreso servía para nivelar y el que no sabía no entraba (...) Tenía otro objetivo y era para que entrara menos gente, es verdad, pero yo no me pongo colorado con eso, tenían que entrar menos porque no entrábamos.

El desarrollo del curso introductorio en la edición 2017 y 2018 despertó nuevas tensiones y conflictos tras la falta de organización, las limitaciones de los espacios de cursada, el desaprovechamiento de las instalaciones de la Facultad, entre otros aspectos cuestionados. Así, los medios de comunicación locales mostraron que los ingresantes tuvieron que asistir al edificio anexo de Medicina, donde la demanda sobrepasó la cantidad de aulas y pupitres. Esta situación generó que cientos de estudiantes hicieran colas desde la madrugada, esperando conseguir un asiento al entrar al edificio¹³². Por su parte, los testimonios relevados de los estudiantes y del secretario general de la UNLP coinciden en señalar los problemas derivados de la falta de planificación institucional durante las ediciones de ambos años:

---

¹³¹ Según informaron los medios de comunicación, además de la exigencia de implementar un nuevo recuperatorio y de garantizar que la Facultad cumpla con la carga horaria de dictado de clases establecida en su plan de estudios, el Consejo Superior dispuso designar un cuerpo de veedores encargados de garantizar el normal desarrollo de las evaluaciones y supervisar la corrección de los exámenes. Ver: <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2016-7-13-sesiono-el-consejo-superior-de-la-unlp-medicina-debera-tomar-recuperatorio-a-los-bochados>

¹³² *Sin remedio: estudiantes en la calle, alumnos descompensados y robos en el ingreso a Medicina*, Infocielo, 8 de febrero de 2018. [En línea] [consulta: 15 de agosto de 2019] <https://infocielo.com/nota/88267/sin-remedio-estudiantes-en-la-calle-alumnos-descompensados-y-robos-en-el-ingreso-a-medicina/>

(...) volvimos a lo mismo, ellos insistían en no organizar y que todo explote, que explote para que la gente siga viendo que es imposible tener ingreso libre. Lo único que hicieron: el ingreso va a ser esta fecha, vengan, punto. Nunca publicaron los horarios, las comisiones, nunca le enviaron los datos de los alumnos al sector que se encargaba de organizar el ingreso (...) eso se tradujo en que el primer día haya filas de estudiantes que cuando llegaron a la mitad de la fila les dijeron: acá no entra nadie más, no hay lugar, entran entre 170 y 200 por turno y el que no llegue a entrar que espere al próximo turno. Al día siguiente se tradujo que había estudiantes a las cuatro de la mañana haciendo fila para entrar al primer turno, colas de dos o tres cuadras a la madrugada. Salimos en las noticias otra vez porque a un estudiante le robaron y lo golpearon a las tres de la mañana.

La reacción de Medicina fue decir vamos a respetar la ley, pero impusieron una carrera de obstáculos para ver quiénes quedaban en el camino. Todos pasaban a ser ingresantes, pero tenían un curso de ingreso en condiciones de hacinamiento, fuera de la Facultad, en otra sede, donde los aspirantes por supuesto no tenían posibilidades de entrar; por eso se formaban colas a las cuatro de la mañana, hemos tenido hasta problemas policiales porque los chicos se iban a la madrugada a hacer la cola y los terminaban asaltando. El tema era maltratar a los que querían ingresar a Medicina para tratar de que quienes finalmente ingresaran fueran la menor cantidad posible. (Lorente, entrevista, 2019).

Como vimos, los nuevos conflictos y malestares generados por el ingreso no pudieron procesarse en los espacios colegiados de gobierno de la unidad académica, por tanto, estos problemas institucionales se trasladaron a la órbita de los órganos de gobierno del nivel superior, haciendo parte a las autoridades de la Universidad del juego político. En este contexto en el que el procesamiento de los cambios generó situaciones conflictivas, a fines de 2017 se produjeron las elecciones de claustro donde se disputaron las representaciones de los grupos políticos en el Consejo Directivo, quienes debían elegir, por votación directa, al nuevo decano/a en el mes de abril de 2018. En los próximos apartados veremos que, todo el arco opositor a Hoja de Roble -que incluirá a la Universidad-, apostará a que los problemas internos de Ciencias Médicas sean resueltos a través de un cambio político en la unidad académica. El grupo minoritario conformará una coalición interclasutro e intersectorial que buscará constituirse en la nueva mayoría para gobernar la Facultad.

4. La disputa por el gobierno de la Facultad de Ciencias Médicas

Los grupos políticos en la FCM que se fueron configurando desde el retorno a la democracia en 1983 se mantuvieron casi inalterables durante más de tres décadas. En este apartado analizaremos la reedición de una disputa por el gobierno de la Facultad entre estos grupos antagónicos que, en 2017, presentará algunos ribetes particulares: el ingreso irrestricto establecido por Ley y la conformación de una coalición heterogénea, interclaustro e intersectorial, que buscará derrocar de la conducción al grupo hegemónico. En lo que sigue, buscaremos reconocer y analizar los repertorios

de estrategias y de acciones que ambos grupos desplegaron, intentando focalizar en los aspectos que favorecieron al grupo ganador y aquellos que no resultaron favorables para el grupo que perdió la conducción de la FCM en 2017.

4.1 La reorganización del grupo de profesores opositor

Desde que asumió Hoja de Roble la conducción de la Facultad se mantuvo un sector opositor que tuvo su expresión en profesores, graduados y estudiantes. En el claustro de profesores este grupo estuvo nucleado bajo la agrupación Carta Académica que luego fue reconvertida en Diálogo Académico. Posterior a la normalización, este grupo gobernó la FCM por dos mandatos consecutivos (1986-1989; 1989-1992), con el apoyo fundamentalmente de sectores radicales y reformistas y del sector estudiantil. Desde la llegada de Hoja de Roble a la gestión, en 1992, este grupo se constituyó en la oposición y conformó, en ocasiones, la minoría de profesores en el Consejo Directivo.

A partir de los testimonios relevados reconocimos que la elección de 2013 fue un momento clave en el que los profesores opositores se reorganizaron para disputar el poder a Hoja de Roble. A pesar de no haber obtenido la minoría en el Consejo Directivo, quedaron muy cercanos de obtenerla, aumentando el poder de cara a la siguiente elección. Nos detendremos a analizar brevemente el movimiento que se produjo en 2013 dado que fue la antesala a lo que sucedió en las elecciones de 2017, en la que obtendrán la minoría en el Consejo Directivo.

A dos meses del cierre de candidaturas para las elecciones de 2013, y con la posible ausencia de una lista opositora, algunos profesores que reunían un perfil académico, sin trayectoria en la militancia universitaria, se sumaron al grupo de trabajo que había sido opositor y protagonizaron la conformación de una lista alternativa. En este proceso, decidieron asignar un nuevo nombre al espacio oponente de profesores:

El 2013 fue fundacional, le pusimos el nombre (...) pensamos en ponerle un nombre que hable de diálogo porque era una Facultad que no dialogaba, bajaba información y nada más. Se decidió como Diálogo Académico que lo mantuvimos para la segunda elección, la del 2017.

Diálogo Académico es una construcción situada en este momento histórico, pero en realidad representaba un grupo de profesores que no estábamos de acuerdo con cómo se venía conduciendo la Facultad y queríamos establecer una oposición a la gestión que estaba en ese momento (...). En mi caso, por una situación temporal, en 2012 me incorporé al claustro de profesores (...) y a partir del 2013 se materializó mi participación. (...) Hay todo un grupo de profesores menos jóvenes que vienen con una coherencia política y un discurso previo. Diálogo es lo que se formó en ese momento.

Según los testimonios relevados, el “detonante” que condujo a la reorganización de este grupo, en 2013, fue el creciente nivel de conflictividad institucional que se había intensificado en 2012 por las condiciones en las que fue implementada la Práctica Final Obligatoria (PFO)¹³³, y que derivó en que la FCM protagonizara un nuevo proceso de judicialización del conflicto.

El conflicto se remonta al año 2010 cuando el entonces decano Jorge Martínez firmó la resolución 561/10 que obligaba a los estudiantes a tener todas las materias de cuarto y quinto año aprobadas para poder hacer sus PFO. Para ello, Martínez se basó en una resolución 1314/07¹³⁴ del Ministerio de Educación de la Nación, la cual exigía que para ingresar a las PFO no podía adeudarse ningún examen final de las asignaturas de la carrera de Medicina. Sin embargo, el decano decidió que la aplicación de la normativa se realizara de forma retroactiva, lo que demoraba el recorrido de todos los estudiantes que estaban en condiciones de ingresar al último año de estudios. La medida derivó en una toma masiva de la Facultad, que se extendió durante diecisiete días, en la que se logró que estas medidas se retrasaran un tiempo. En este conflicto medió el Ministerio de Educación que propuso a la Facultad que aplicara esa exigencia a partir del 2013, lo que quedó establecido en una nueva resolución, la 602/13. Pero en septiembre de 2012, el Consejo Superior de la UNLP, había apoyado al planteo hecho por los estudiantes, por lo que dictó la Resolución 300/12 que establece que las modificaciones a los planes de estudio de las carreras de grado no pueden ser aplicadas en forma retroactiva. No obstante, la Facultad mantuvo su decisión y llevó el tema a la Justicia en octubre de ese año. Frente a este complejo escenario, más de doscientos estudiantes debieron recurrir a medidas cautelares para poder inscribirse y cursar la PFO. No obstante, las autoridades de Medicina se negaron luego sistemáticamente a firmar los diplomas de aquellos graduados que completaron sus estudios bajo el paraguas de la medida cautelar. En el año 2014, con el aval del Ministerio de Educación de la Nación, todos los títulos de los denominados “cautelados” fueron rubricados por las máximas autoridades de la Presidencia de la UNLP. La FCM llevó el conflicto nuevamente a la Justicia objetando la validez de los diplomas. En un fallo de 2014, la Cámara Federal de La Plata rechazó los argumentos esgrimidos por esa unidad académica y dictaminó la plena validez de los estudios cursados por los más de doscientos graduados en

---

¹³³ La PFO tuvo como finalidad principal que los estudiantes incorporen conocimientos, habilidades y destrezas fundamentales para el ejercicio profesional de manera supervisada e intensiva en ámbitos hospitalarios y/o asistenciales comunitarios (Res. 539/99, citado en Trotta, 2015).

¹³⁴ La Res 1314/2007 se vincula con la acreditación de las carreras de medicina por la CONEAU.

cuestión. A pesar de que la Justicia se había pronunciado a favor de los “cautelados”, Hoja de Roble decidió sostener su posición, pero comenzó a perder fuerza política hacia el interior de la institución por la intervención del rectorado, el Ministerio de Educación, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Colegio de Médicos de La Plata. Tras la sentencia, la FCM insistió con un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pero en 2016 el recurso fue definitivamente desestimado. La decisión de Hoja de Roble de no firmar los diplomas ni reconocer a los médicos egresados se mantuvo –incluso– a pesar del explícito reconocimiento de la validez de los títulos por parte del Ministerio de Educación de la Nación y de la presidencia de la UNLP.

En paralelo al conflicto que se inició con la PFO, en 2010, las autoridades establecieron cambios en el sistema de admisibilidad que, como vimos en el capítulo 2, entre los más destacados encontramos la extensión de la duración del curso de ingreso, pasando de tres meses a un año, lo que agudizó el malestar institucional. Para algunos actores locales, estos conflictos, especialmente el de la PFO, marcaron un punto de quiebre en la dinámica institucional y en la legitimidad de Hoja de Roble grupo que fue perdiendo apoyo entre los actores de la institución. La relativa estabilidad de Hoja de Roble comenzaba a resquebrajarse, por tanto, esta situación fue reconocida por la oposición como una oportunidad para reorganizarse. En palabras de algunos profesores opositores:

Empezamos este cambio en el 2013 porque me generó mucho ruido el tema de la judicialización de la Facultad. Aprendimos un montón de terminología que no tenía que ver con lo académico sino con lo jurídico: los cautelados, los cancelados, la primera instancia, la Cámara de Apelación, la Justicia Federal. Eso era todos los días un titular de un diario y órdenes y contra órdenes. Yo estaba en el ciclo clínico con los chicos “cautelados” y yo los recibía como profesora, pero al otro día te llamaba el secretario: no lo dejes entrar, no están autorizados, están cautelados. Eso me hizo mucho ruido y creo que a mucha gente. Después, eso fue creciendo mucho más; los chicos rindieron, se recibieron, entraron a las residencias porque el Ministerio de Salud los reconocía, el Colegio de Médicos les dio matrícula, pero para la Facultad no eran egresados. Pedían un certificado analítico figuraban sin haber terminado la carrera cuando ya estaban en segundo o tercer año de la residencia. Ese ruido de la judicialización de la medicina, como lo llamamos nosotros, fue lo que en el 2013 nos aglutinó. Ahí fue, en mí caso, el detonante: esto no va más. (...) La Facultad era más conocida por los problemas judiciales y no por los méritos académicos. Por lo menos fue lo que me llevó a decir en el 2013: bueno, acá hay que cambiar.

La crítica más importante que teníamos era el aislamiento institucional, los problemas que teníamos con el Plan de estudio y la Práctica Final Obligatoria que estaba desordenaba. El tema de los “cautelados” estaba muy vivo en 2013. Todavía estaba el nivel de conflictividad institucional. En aquella época la Facultad estaba más metida en conflictos judiciales que en discusiones académicas.

Acá hubo algo que explotó: el vínculo que tenía la Facultad en cuanto a su aislamiento con la Universidad. Además, el conflicto de los médicos cautelados

que llevó a una movilización muy importante en el 2010 que es cuando empieza todo que, inclusive, es en ese momento cuando se lleva a que el curso de ingreso dure un año. Entonces, se conjugó el curso de ingreso y los cautelados y, además, se sumaba la desorganización que había con respecto a la PFO.

En las elecciones de 2013 los profesores opositores presentaron lista y entre los ejes de campaña se encontraba el conflicto por la PFO. En esta oportunidad, la cuestión del ingreso no formó parte de los ejes principales, aunque sí hubo un cuestionamiento a la “limitación” en el ingreso en cuanto a la cantidad de ingresantes, en tanto que sostenían que la Facultad contaba con los recursos para ampliar el número de estudiantes:

(...) que nosotros no hayamos empapelado la calle diciendo “abajo el ingreso” no quiere decir que no responda a una ética ideológica que nosotros compartíamos (...). Nosotros hablábamos del número, de la limitación del ingreso, que se podía trabajar con más (...) Cuando hablaba con los colegas profesores y profesoras, esgrimía mi posición de que podíamos traer más gente en la Facultad, que cuatrocientos eran pocos, que teníamos más capacidad de trabajo. En el medio se suscitaron un montón de discusiones que, para cada argumento, había un contraargumento: entran cuatrocientos porque dispongo de cuatrocientas camas en los hospitales. A eso le podías decir: la formación médica no es solamente hospitalaria, tenes centros de salud, consultorios externos, servicios (...). Las grandes patologías prevalentes, no son patologías de internación, son patologías ambulatorias (...). O sea, podes ampliar el escenario formativo, tenes herramientas de simulación que antes no tenías, hay recursos y estrategias para ampliar el número de estudiantes (...) La Facultad estaba vacía, tenía mano de obra ociosa porque todas las plantas docentes estaban designadas para una determinada cantidad de gente, podíamos trabajar más. Nosotros en primer año teníamos docentes para atender mil estudiantes y trabajábamos con doscientos y eso no necesariamente se reflejó en mejores notas, no es que hubo una correlación lineal.

En el claustro de profesores era difícil hacer campaña en contra del ingreso restrictivo, dado que la LES habilitaba esta modalidad de acceso y porque para muchos profesores “estaba bien trabajar con menos estudiantes”. Sobre este último aspecto, referentes del oficialismo y de la oposición coincidían en sostener el grado de aceptación que tenía el ingreso restrictivo en el claustro de profesores. Al respecto, el exdecano, Jorge Martínez, sostuvo:

Los profesores y la estructura docente estaban muy de acuerdo con el examen de ingreso. Los profesores se daban cuenta que no era lo mismo manejar un universo controlable, de doscientos, trescientos, cuatrocientos alumnos, según la cátedra, que tener una plétora de alumnos que nadie sabía dónde estaba. (Martínez, entrevista, 2018).

Por ello, la “decisión táctica” de la oposición se orientó a persuadir a los colegas seleccionando los temas que les “interesaban” o “preocupaban”. Asimismo, la estrategia se orientó a poner en el centro de la discusión política la judicialización de la unidad académica, el aislamiento institucional, el limitacionismo en el ingreso y en el

egreso, y la centralidad puesta en el sector privado antes que en el público. Esta estrategia les permitió sumar a nuevos profesores y ampliar el grupo opositor:

La estrategia nuestra era avanzar y avanzar hacia una Facultad integrada a la universidad, no judicializada, abierta para la mayor cantidad de gente posible, que el egresado no se desvinculara de la Facultad, que la institución sea un actor fundamental en el tramado de la salud pública (...) antes había un “club de amigos”, diferentes [oferentes] privados, que le daban sustento económico en la Facultad a contraprestaciones que desconozco (...) pero había una pertenencia del sector privado.

Nosotros comenzamos un proceso de constituir una lista que permitiera a los otros profesores hacerlos pensar, salir del estado de confort o de semi confort (...) cuando uno lo empezó a plantear, entonces se fueron sumando. (...) lo que teníamos que hacer era convencer a ese padrón rígido y duro. Y el profesor es profesor. No es el joven que de alguna forma con una ética lo podés modificar, había que trabajar sobre ellos, un núcleo muy chiquito. Íbamos uno por uno, algunos te atendían, otros te cerraban la puerta.

Finalmente, en la elección de 2013, por dos votos, Diálogo Académico no alcanzó a obtener el porcentaje requerido para constituirse en minoría, pero sí logró aumentar la adhesión de más profesores. A pesar de la derrota, los actores consideraron que este intento “traccionó” y “armó todo un movimiento de ingeniería y de entusiasmo” para las siguientes elecciones de claustro.

Para el grupo minoritario, la decisión de presentarse en las elecciones en 2013 representó un “punto de no retorno”, por ello, en 2017, Diálogo Académico volvió a presentar lista opositora. En este nuevo escenario, confluyeron diversos factores que finalmente permitieron cambios en la configuración del poder en la FCM.

Por un lado, la Reforma Puiggrós generó las condiciones para que el grupo minoritario tuviese otros recursos que le permitieran disputar el poder al grupo hegemónico. En este sentido, la “batalla” del ingreso irrestricto había sido ganada con la nueva Ley, lo que clausuró una histórica discusión política local que reposicionó al grupo minoritario, quien, además, históricamente había reivindicado la política de ingreso irrestricto. En otras palabras, le permitió a Diálogo Académico privilegiar otras banderas y no el ingreso irrestricto, que fue resuelto a un nivel muy por encima de ellos (una ley): esto les pudo haber permitido convencer a algunos de esos profesores “reticentes”:

El 2017 nosotros planteamos lo del ingreso como que había una Ley que había que cumplir y que había que hacer lo que decía la Ley; después podíamos discutir el cómo, el cuándo y el dónde, pero si estábamos a derecho estábamos a derecho para todos.

Cuando estábamos en épocas de elecciones y lo seguimos sosteniendo, dijimos: la numerosidad no es cuestionable, es una realidad. Los cuatro mil ingresantes del año que viene se van a repetir el otro año. Mientras la ley no se modifique y

mientras estemos nosotros en la gestión que de ninguna manera vamos a aplicar políticas restrictivas de ingreso, no creemos que los exámenes de ingreso (...) Nos enorgullecemos de que estemos en una universidad pública, gratuita e irrestricta.

Por otro lado, Diálogo Académico realizó un fuerte cuestionamiento al tratamiento que Hoja de Roble hizo del ingreso desde que se estableció el acceso irrestricto, a fines de 2015. En tal sentido, este grupo capitalizó los dos años en que Hoja de Roble administró el ingreso a “reglamento”, lo que había generado tensiones y malestares en la vida institucional ante la no-política o no-decisiones orientadas a hacer frente a los nuevos problemas:

En 2017 no estaba la discusión de ingreso irrestricto sí o no, afortunadamente. Pero sí estaba el tratamiento del ingreso, eso sí fue un eje de trabajo importante: qué se hizo con los tres mil y pico de ingresantes que estaban esperando ahí afuera, cómo se los recibió, cómo se los preparó. (...) no había una decisión de gestión, no había una decisión política, la gestión anterior decidió no hacer nada. Nosotros lo que decíamos era que realmente fue una decisión no hacer, o sea, no hacer también fue una decisión porque nada les impedía organizar actividades. No es que necesitas una estructura tan grande, la Facultad está preparada.

La Reforma Puiggrós generó efectos políticos relevantes en la FCM y representó un parteaguas para la conducción de esta institución. El grupo hegemónico mantuvo una estrategia cerrada en materia de ingreso que, en el nuevo contexto, no le redituó políticamente. Por el contrario, mostró una falta de capacidad política para ordenar y dar respuesta a las nuevas demandas, lo que provocó una intensificación de la conflictividad institucional, dado que se sumó al conflicto por la PFO que había llevado a una judicialización de la Facultad:

La reforma nacional fue un parteaguas también porque la gestión se vio en ese momento sobrepasada, no supo o no pudo o no quiso, no sé qué, pero no pudo hacer frente. Empezaron a abrir otros frentes de conflicto porque la gestión no daba respuesta a esas cosas, porque tenías tres mil estudiantes ahí afuera, desmayándose a las tres de la madrugada y siendo asaltados en el anexo 7 y acá adentro no daban respuesta, ¿por qué?, no importa, pero no daban respuesta. Entonces ese tipo de cosas permitieron que un grupo más conservador empiece a decir: ¿era necesario que pase esto?

En este contexto, los cambios generados por la Reforma Puiggrós y el procesamiento local de esa política fueron aprovechados por el grupo opositor. En la estrategia electoral del grupo minoritario se retomaron los ejes de campaña de 2013 y se añadieron los problemas causados en el ingreso:

La estrategia hizo foco en la situación en que estaba la institución. Nos basamos en eso: que era una institución cerrada, judicializada, sin vínculo con ninguna otra institución, ni con la Universidad, teníamos serios problemas en el manejo del ingreso, serios problemas en el Plan de estudio y serios problemas con el egreso. Con esas ideas salimos a convencer a los profesores para que nos acompañen y nos acompañaron cuarenta profesores, de ciento cuarenta.

Finalmente, el 27 de octubre de 2017, Diálogo Académico alcanzó el porcentaje requerido para constituirse en la minoría e incluir a dos profesores en el Consejo Directivo. Si bien estos resultados por sí solos no permitían establecer un cambio político en la conducción de la Facultad -en tanto que los profesores de Hoja de Roble habían obtenido mayoría y, por tanto, contaban con cinco representantes en el Consejo Directivo-, sí abrían la posibilidad de construir una mayoría junto con el resto de los claustros universitarios. De acuerdo con los testimonios, se conformó una coalición interclastro, previo a las elecciones, en la que participaron profesores, graduados, estudiantes y no docentes. Cabe destacar que, para los actores que protagonizaron el frente opositor, la constitución de la minoría en el claustro de profesores fue “determinante”, “el primer paso” requerido para avanzar en la disputa política con el resto de los claustros opositores, fundamentalmente, con el claustro de graduados. En el siguiente apartado analizaremos la conformación de una coalición que, además de ser interclastro, reunirá a otros sectores por afuera de la unidad académica, a fin de disputar la conducción de la FCM e imprimir una nueva dinámica al gobierno de la Facultad.

4.2 La conformación de una alianza “desde adentro” y “desde afuera”: el Frente de Graduados

Desde el retorno a la democracia en 1983, en el claustro de graduados de la FCM se conformaron dos grupos universitarios que disputaron por el liderazgo de ese espacio: el grupo hegemónico que pertenecía a la agrupación Hoja de Roble, y el grupo minoritario que históricamente había nucleado a sectores provenientes del radicalismo, pero que además reunía a otras líneas políticas, como el peronismo. Este grupo minoritario había dejado a un lado las diferencias partidarias en la medida en que entendía que “no podía haber dos listas opositoras porque no había posibilidad de ganar a Hoja de Roble”.

Desde que el grupo hegemónico asumió la conducción de la Facultad, los graduados opositores se presentaron sistemáticamente a elecciones, pero nunca pudieron ganar¹³⁵. El predominio de Hoja de Roble en profesores y fundamentalmente en graduados fue lo que le permitió a este grupo mantener la conducción de la Facultad ininterrumpidamente por más de dos décadas. Por ello, el padrón de graduados era considerado por el arco opositor como un limitante para nada menor.

---

¹³⁵ Cabe señalar que la representación de este claustro es elegida a simple pluralidad de sufragios, esto es, no hay mayoría y minoría.

Según los testimonios de algunos graduados históricos del grupo minoritario, de pertenencia radical y peronista:

Desde 1992, junto con otros cuatro o cinco reformistas, presentamos una lista opositora en muchísima soledad, nosotros la presentamos sistemáticamente durante veinticinco años. Estaba la nuestra y la de Hoja de Roble. La mayoría de los nombres eran siempre filo-radicales, perdíamos por un 20%. Ponían los consejeros y seguían poniendo decano. El peronismo tenía un poco de representación en la Facultad y nos daba una mano con algunos votos en la Provincia. Siempre intentamos armar una oposición que era muy solitaria.

En las elecciones de graduados nos juntábamos para dar pelea (...) a veces un poquito mejor, otras peor, pero siempre graduados era lo que definía la elección, porque profesores a veces llegaba a la minoría y en graduados no se ganaba.

Los resultados de las elecciones de 2017, en la que los profesores opositores obtuvieron la representación minoritaria, llevaron a que el resto de los claustros reconociera la oportunidad política para ganarle a Hoja de Roble. En palabras de un exconsejero estudiantil: “la elección que realizó profesores fue el principio de una bola de nieve que hizo que muchos se envalentonaran”.

Como ya dijimos, la elección en el claustro de graduados resultaba clave para producir el cambio político. Por ello, en esta oportunidad, este grupo redefinió sus alianzas y estableció nuevas estrategias que les permitieron ganar por primera vez. Los graduados opositores decidieron conformar un “Frente de Graduados” que incluyó no sólo a radicales y peronistas, sino que sumó a otras fuerzas políticas como la izquierda que, en los últimos años, con la hegemonía que habían tenido en la conducción del centro de estudiantes¹³⁶, habían logrado incluir en el padrón a muchos jóvenes graduados. Varios de los actores que encabezaron el grupo opositor habían sido militantes en las agrupaciones estudiantiles durante distintos períodos en los que gobernó Hoja de Roble, con quien habían confrontado por sus políticas restrictivas. Además, estos graduados tenían vinculación con el sector estudiantil, ya sea por pertenecer a la misma fuerza política o por haber formado parte de las agrupaciones estudiantiles.

En lo que sigue veremos que esta coalición “desde adentro” tomó mayor fuerza con otra alianza “desde afuera” en la que participaron actores externos con capacidad de empadronar a un numeroso caudal de graduados “puros”¹³⁷.

---

¹³⁶ Franja Morada condujo el Centro de Estudiantes de la FCM desde 1984 hasta 2002. La agrupación estudiantil UNITE del Partido Comunista Revolucionario (PCR) mantuvo la conducción del Centro de Estudiantes desde 2002 hasta 2017. En 2017, UNITE conformó el Frente “Somos una nueva Facultad” en alianza con la agrupación de izquierda, Viento de abajo (Patria Grande) que fueron conducción hasta 2019.

¹³⁷ Se trata de una categoría nativa que hace referencia a los graduados que no tiene relación de dependencia con la FCM, ya que el claustro de graduados en la UNLP también está integrado por auxiliares docentes.

De acuerdo con el Estatuto de la UNLP de 2008, la representación del claustro de graduados en el Consejo Directivo es de un Jefe de Trabajos Prácticos (JTP) y dos ayudantes diplomados o graduados, por lo que a cada uno le corresponde un padrón y un armado de lista propio.

El padrón de ayudantes diplomados y graduados -que había sido hegemonizado por Hoja de Roble- representaba el padrón más grande que, además, podía ampliarse con el empadronamiento de graduados “puros”. Para las elecciones de 2017, el grupo opositor estableció una estrategia para que en la definición electoral tuviera más peso el voto de los graduados sin relación de dependencia con la Facultad. Cabe señalar que, si bien en los últimos años el grupo minoritario había logrado ampliar ese padrón, este crecimiento no había alcanzado para ganar. En esta ocasión, la coalición opositora de graduados que reunía a diversas fuerzas políticas, entre ellas, el radicalismo, el peronismo y la izquierda (Partido Comunista Revolucionario (PCR) y Patria Grande), estableció una alianza con sectores externos a la Facultad para aumentar el poder en la arena política. Los actores que armaron y protagonizaron la alianza con estos sectores pertenecían a las agrupaciones de izquierda, quienes a su vez provenían de los cuadros estudiantiles de las mismas agrupaciones que habían hegemonizado la conducción del centro de estudiantes en la FCM en los últimos diecisiete años. Según el testimonio de un graduado:

En esta nueva elección vino ... [refiriéndose a otro graduado] y me dijo: ya probamos todas y no alcanzó por eso hay que sumar a la Agronomía Médica Platense como un monstruo grande en cuanto al peso político en La Plata. De hecho, se comprobó porque después ellos afiliaron muchísima gente, la Agronomía Médica presentó muchísimos afiliados de la Agronomía y esto significó un crecimiento del padrón importantísimo.

Esta alianza intersectorial se estableció con dos instituciones con fuerte representatividad médica: la Agronomía Médica Platense y el Colegio Médico. Los entrevistados coincidieron en señalar que fue la primera vez en la que estas instituciones “jugaban oficialmente” con el grupo minoritario para ganarle a Hoja de Roble. En las siguientes expresiones, los graduados manifestaron la conformación de esta alianza “desde adentro” y “desde afuera”:

Como ya veníamos con esta experiencia de que la parte política sola no alcanzaba buscamos otros actores por fuera que tenían que ver con la vida médica en la ciudad de La Plata, que fue el Colegio de Médicos y la Agronomía Médica Platense. En esta oportunidad se conforma este gran espacio en el que había seis grupos: el radicalismo, el peronismo, PCR con Patria Grande y el Colegio Médico y la Agronomía Médica. Este fue el gran frente que se construyó para ganar las elecciones.

Hasta ese momento la Agremiación Médica había jugado a favor de Hoja de Roble o no había tenido postura. Entonces invitamos a participar al grupo de la Agremiación, independientemente de la opinión de cada uno de ellos y muchos de ellos estaban ávidos de participar de muchos debates en la Facultad. Y el Colegio Médico donde algunos dirigentes entendían que la Facultad estaba aislada y que no podía hacer actividades con ellos.

Los testimonios recogidos permitieron reconocer que Hoja de Roble había tenido vínculos con estas instituciones o con ciertos sectores que formaban parte de la comunidad médica local. Pero, en los últimos años, se habían producido una serie de quiebres y de cambios en sus políticas de alianza que generaron conflictos con determinados sectores de la comunidad médica de La Plata. La Agremiación Médica Platense y el Colegio Médico formaron parte de esas instituciones con las que se rompieron las alianzas y, por ello, se posicionaron en contra de la conducción de la Facultad. En palabras de una exautoridad de la Agremiación Médica Platense:

En un momento tuvimos mucha gente cercana a Hoja de Roble que estaba dentro de la Agremiación Médica Platense, pero Hoja de Roble se desvirtuó, se convirtió en una monarquía. Se fue desvirtuando al punto que mucha gente que estaba en Hoja de Roble dejó de estar en Hoja de Roble; quedaron muy poquitos en Hoja de Roble que era un núcleo duro, extremo de Hoja de Roble (...) Este sector ya interfería en otras cosas y estaba muy anquilosado. Estaba influyendo en otras cosas del sistema de salud que eran tanto o más nefastas como un ingreso elitista. Había mucho interés personal.

La alianza entre el Colegio Médico y el grupo opositor fue efectuada principalmente con algunos representantes de la Comisión Directiva quienes estaban enfrentados con Hoja de Roble. El principal motivo de este enfrentamiento estaba dado porque la FCM se había negado a acordar actividades académicas en conjunto. No obstante, esta alianza no representó una definición homogénea de todo el sector, en la medida en que se trataba de un espacio heterogéneo en el que conviven diversas líneas políticas e ideológicas.

La amplia coalición de graduados que incluyó a actores de “adentro” y de “afuera” tuvo como principal propósito “sacar a Hoja de Roble y cambiar el modelo de conducción de Medicina”. Esta coalición heterogénea había establecido puntos de consenso respecto de los principios para gobernar la Facultad, pero era esperable que, sobre otros aspectos, como la definición del modelo de formación médico, se presentasen concepciones no necesariamente coincidentes. Siguiendo con el testimonio de otro graduado y docente de la FCM:

Había cierto acuerdo, por lo menos en forma general, no sé si después profundizándolo íbamos a tener las mismas concepciones con respecto al modelo de Facultad y de profesional médico. Pero sí en general estábamos en contra del modelo fuerte de Hoja de Roble: Facultad restrictiva y elitista. En eso había un cierto consenso que la Facultad tenía que ser más abierta, participativa,

democrática (...) En la Agronomía Médica todos nos pusimos de acuerdo que había que hacer estas cosas.

A partir de la experiencia de los comicios anteriores, el grupo opositor implementó una táctica distractora para efectuar el proceso de empadronamiento. Esta vez, decidieron empadronar por mandato, en un ámbito externo a la FCM, por medio de un escribano público:

El padrón lo maneja el que maneja la Facultad, entonces si yo manejo sé que vos venís. El que se venía a inscribir de afuera sabía que ese no era de él: este lo mandó el otro. Entonces ¿cómo se rompió esa trampa?, haciendo una afiliación por mandato a través de un escribano. Entonces se le aparecía el último día con toda la inscripción por mandato y es lo que se hizo, se apareció el último día.

Hacia el interior de la alianza se libró una disputa por el lugar que cada uno de los sectores iba a ocupar en la lista opositora, pero especialmente quiénes eran los que iban a tener el voto para elegir decano/a y formar parte de los órganos de gobierno. Luego de una intensa negociación en la que prevaleció el peso relativo de cada una de las fuerzas presentes en el Frente de Graduados, se llegó a un acuerdo sobre los lugares de representación: la Agronomía Médica y Patria Grande pusieron un representante titular en el Consejo Directivo. El PCR sumó un consejero suplente en el Consejo Directivo y un consejero titular en el Consejo Superior. El radicalismo encabezó la lista de JTP y el peronismo logró incluir un consejero suplente en JTP y obtener la presidencia del Centro de Graduados. El Colegio Médico quedó fuera de los espacios de gobierno, pero obtuvo la vicepresidencia del Centro de Graduados.

Como vemos, en la correlación de fuerzas, los sectores que hegemonizaron la lista de ayudantes diplomados y graduados fueron los que se impusieron con el mayor caudal de votos: la Agronomía Médica Platense y las agrupaciones de izquierda. El radicalismo, por su peso histórico en la vida institucional, encabezó la lista de JTP, la cual era considerada la más difícil de ganar. El peronismo quedó relegado de los listados titulares y sólo obtuvo la presidencia de un órgano que no tiene poder ejecutivo dentro de la institución, junto con el Colegio Médico, quien no mostró interés por ocupar espacios de gobierno en la Facultad.

Uno de los actores que representó al peronismo recordó la contienda política y la manera en que se tramitó en pos de sostener la unidad opositora:

Fue muy duro porque eran seis espacios para acordar quiénes tenían que encabezar las listas, toda esta disputa fue muy difícil. En un momento me enojé, me retiré porque al peronismo lo habían dejado muy afuera en la lista. Como sector nos enojamos mucho. Pero, bueno, fue una disputa del espacio político, después entendí que necesitábamos de la unidad para ganar. Entonces dijimos: está bien nosotros dejamos nuestras aspiraciones de tener un consejero en la lista. Nos corrimos a lugares de suplentes y encabezaron ciertos sectores que

fueron los armadores, una agrupación política que la hizo muy bien, que trajo a la Agronomía Médica Platense.

La conformación de una coalición amplia y la estrategia política desplegada por los actores opositores permitió ampliar el padrón de graduados lo que generó una concurrencia masiva de graduados “puros” para la votación del claustro. Finalmente, la lista de ayudantes diplomados y graduados del grupo opositor le ganó por primera vez a Hoja de Roble, el 10 de noviembre de 2017. Según el testimonio de un profesor de la coalición opositora:

El trabajo de graduados fue terrible, importantísimo e indispensable porque votaron mil personas y eso fue un caudal impresionante de gente. Llegaba mucha gente de afuera a votar, gente conocida que se habían venido a empadronar solamente para esta votación.

Los votos de los JTP eran los más difíciles de conseguir porque los mismos estaban “inclinados hacia la gestión” y, además, representaban un padrón chico si se lo comparaba con el de ayudantes diplomados y graduados. Los resultados obtenidos en las elecciones de 2013 habían arrojado setenta votos para Hoja de Roble y treinta votos para el grupo minoritario, lo cual mostraba la ventaja de Hoja de Roble en este padrón. Sin embargo, en 2017, el grupo minoritario logró dar vuelta la elección, obteniendo cincuenta y cinco votos contra cuarenta y cinco.

Según los testimonios relevados, la elección en JTP se ganó porque el candidato de la lista del Frente de Graduados realizó un “trabajo de hormiga”, “de cuerpo a cuerpo”. En palabras del propio candidato:

Como graduado y docente de la Facultad he ido a hablar con cada una de las personas que estaban en el padrón, diciéndoles queremos cambiar tales cosas, uno por uno. El padrón de Jefe de Trabajos Prácticos tenía en ese momento alrededor de ciento veinte personas; yo me entrevisté de forma personal con más de la mitad. Y yo creo que es de esa manera que se ganó esta elección. No se ganó porque de afuera coaccionaron o convencieron o lo que quieras decirle, de ninguna manera. Esta elección se ganó porque fuimos uno por uno hablando, con cada una de las personas y se las convenció.

En las expresiones anteriores se reconoció el rol que ejercieron los propios actores para ganar la votación y la capacidad política para persuadir a sus colegas y aglutinar consensos.

Otro de los aspectos que explican el triunfo tuvo que ver con la baja efectividad que Hoja de Roble demostró en el gobierno de la Facultad. Para los graduados opositores, el oficialismo no había dado las respuestas que sus propios electores esperaban, entre las que se destacaron los problemas que se dieron en el ingreso, posterior a los cambios sucedidos en 2015. Así, Hoja de Roble “no propuso ninguna forma para adecuarse” ni “hacer cambios consensuados con la comunidad”.

En el marco de las condiciones establecidas por la nueva Ley, el sector opositor hizo hincapié en el grado de responsabilidad que debía asumir la institución en un nuevo contexto caracterizado por la masividad. En este sentido, argumentó que la cuestión del ingreso irrestricto no debía generar un “cataclismo” en la vida institucional, aunque sí demandaba a la gestión asumir una mayor responsabilidad. El argumento para convencer a los graduados se sustentó en que el ingreso irrestricto se había establecido por Ley y que “ir en contra de eso no tenía ningún sentido”. Por el contrario, sostuvieron que había que trabajar sobre esa realidad, formulando políticas y tomando decisiones que atendieran a los nuevos problemas:

Uno convencía a la persona dando vuelta el razonamiento: ¿qué otra cosa podés hacer que esté dentro de la Ley y que guarde cierto grado de razonabilidad académica? No había muchas ideas del otro lado (...) Por más que no les guste, había que aceptar que en una universidad pública debe haber ingreso irrestricto. O sea, yo estoy convencido, el trabajo fue convencer a los demás de que era la opción, que nosotros tenemos que trabajar sobre eso. A muchas personas se los convenció de esa manera: podés no estar de acuerdo, pero esto es lo que corresponde y sobre esto tenemos que trabajar. Si vos querés trabajar en otra cosa lo que vamos a hacer es perder tiempo, perder recursos, pelearnos en una discusión que no nos va a conducir a nada.

Siguiendo con el testimonio del candidato opositor a JTP, el tema del ingreso disparaba la mayor cantidad de opiniones diversas. Pero, a pesar de estas diferencias, sostuvo que hubo un consenso en torno a buscar un cambio, encontrar soluciones desde la política a los nuevos problemas y demandas.

La campaña también se había centrado en otros de los cuestionamientos que compartía todo el arco opositor que, principalmente, era la relación de la FCM con la Universidad, la judicialización de los problemas internos de la propia institución -que había alcanzado su máxima expresión en el conflicto de los “cautelados”-, y la desorganización de la PFO. Como señalábamos anteriormente, sobre la cuestión del ingreso hubo mayor discrepancia, pero el resto de los conflictos había calado hondo en el claustro de graduados, produciéndose un “agotamiento” del proyecto de Hoja de Roble:

(...) había un agotamiento de la propia Hoja de Roble, sus herederos, y también cierta sensación de que había que cambiar, que era hora y que era necesario el cambio, ya no se podía seguir así, más que nada por los conflictos que había con la Universidad (...), el hecho de que se hayan judicializado los problemas internos de la Facultad (...) el asunto de los juicios, el ingreso, la situación también de la PFO. O sea, se daban situaciones realmente extrañas, que obviamente yo puedo tener discrepancia con respecto a otros temas, pero cuando ves que pasa este tipo de cosas: ¿qué sostén tiene una gestión que hace las cosas de esa manera?

La sanción de la Reforma Puiggrós, al igual que en profesores, le dio al claustro de graduados otros recursos que le permitieron disputar el poder al grupo

hegemónico. Según señaló uno de los graduados opositores: “con la ley de 2015 se acabó la discusión; les podía gustar o no, pero ya estaba la ley. Eso allanó un poco el camino. La Reforma Puiggrós ayudó a arreglar las cosas acá”. Por su parte, otro graduado sostuvo que era probable que muchos docentes que votaron en contra de Hoja de Roble no estuvieran de acuerdo con el sistema de ingreso irrestricto. Sin embargo, destacó que la falta de capacidad para resolver los problemas dentro del gobierno de la Facultad fue lo que desgastó al grupo mayoritario.

Para Hoja de Roble, la derrota del claustro de graduados se explicó en parte por la estrategia de empadronamiento que se estableció con la alianza intersectorial que permitió que, en la lista de ayudantes diplomados y graduados, prevalecieran los graduados “puros” convocados por las instituciones que representan a gran parte de la comunidad médica platense. Sin embargo, la derrota en los JTP -que es un padrón exclusivo de docentes de la unidad académica-, fue la que menos esperaban y es en la que no encontraron explicación de su derrota.

Los resultados de las elecciones permitieron por primera vez que el arco opositor reuniera la mayoría para elegir un nuevo decano/a y cambiar el rumbo político-académico de la FCM. Sin embargo, en la elección a decano se produjeron tensiones y desacuerdos que hicieron peligrar la unidad de la oposición, tal como veremos en el siguiente apartado.

4.3 La elección del decano

Tras los resultados de las elecciones de 2017, la oposición interclaustro logró reposicionarse en el Consejo Directivo, lo cual le permitió reunir las condiciones para elegir a un nuevo decano/a.

El grupo de profesores de Diálogo Académico había propuesto como decano a Juan Ángel Basualdo Farjat, quien había sido vicedecano durante la gestión de Jaime Trajtenberg (1989- 1992)¹³⁸. Sin embargo, la figura de Basualdo Farjat no fue aceptada

---

¹³⁸ En el capítulo 2 vimos que, desde el retorno a la democracia en 1983, el conflicto sobre el ingreso restrictivo se inició en la gestión de Trajtenberg – Basualdo Farjat. Los profesores nucleados en el grupo embrionario de Hoja de Roble, que tenían mayoría en el Consejo Académico, obligaron al decano a formalizar la realización de un “Curso de Admisibilidad”, con examen de ingreso eliminatorio, a través de la resolución 289/90. Esta medida no había sido apoyada por el decano ni vicedecano, tampoco por el grupo de profesores minoritario nucleado en Carta Académica, tampoco por los estudiantes. Este conflicto condujo a que los propulsores del Curso de Admisibilidad con examen recurriesen por primera vez a la Justicia pidiendo un amparo que fue rechazado por la Cámara Federal de Apelaciones. Esta decisión obligó a este grupo a recurrir a la Corte Suprema. Por su parte, los estudiantes tomaron la Facultad como medida de lucha y los profesores del grupo mayoritario declararon la suspensión de la actividad docente. Finalmente, intervino el Consejo Superior de la UNLP quien interpretó que la resolución elaborada modificaba el plan de estudios, por lo que la consideró anulable. Luego,

por uno de los actores externos que había conformado la alianza opositora: la Agremiación Médica Platense. Este sector sostenía que el perfil del candidato a decano/a debía superar las discusiones y las disputas que habían enfrentado históricamente a los grupos de la Facultad:

Nosotros no queríamos ni a Basualdo ni a Martínez, nosotros se lo dijimos a todos. Podía ser cualquiera porque a Basualdo lo apoyaban no más de diez personas y a Martínez no más de diez también, y entre veinte nos llevaron a una guerra que en el medio hay más de ochenta.

Un sector de graduados perteneciente al PCR, que era el grupo que había incluido a la Agremiación Médica para formar parte de la alianza, fue quien instaló la candidatura a decano de Juan Alberto José Reichenbach, de pertenencia peronista. Este candidato formaba parte del grupo Diálogo Académico, pero su candidatura no había sido consensuada ni legitimada por sus propios pares, quienes habían propuesto a Basualdo Farjat para conducir la Facultad. El candidato elegido por el grupo de profesores reunía las condiciones para gobernar la institución y su experiencia en la gestión de Trajtenberg era valorada para ocupar ese cargo. En palabras de una profesora de Diálogo Académico:

A todos nos parecía que el doctor Basualdo era quien reunía las mejores condiciones. Tenía que ir la mejor persona preparada, que conozca la parte administrativa, la parte del funcionamiento de la Facultad. Esta elección tiene que ser un acto superador y no importan los nombres sino el mejor, la persona más preparada. No hubo tensiones con la elección del nombre de Basualdo.

La candidatura de Reichenbach produjo que, en el claustro de graduados, se dividieran las posiciones y que cada sector estableciese su propio juego. A pesar de la pertenencia partidaria de Reichenbach, el sector del peronismo decidió apoyar a Basualdo Farjat dado que el otro candidato “había sido instrumento de una jugada política del PCR”, y el peronismo había quedado excluido de ese juego. El radicalismo, por su parte, tuvo que dar la discusión interna dado que en ese claustro también había posiciones que apoyaban a Reichenbach. Finalmente, el consejero electo tomó la decisión de apoyar al candidato elegido por los profesores de Diálogo Académico. La definición del radicalismo, más el apoyo a favor del Colegio Médico y la definición a último término de Patria Grande, terminó por quebrar la candidatura de Reichenbach. El sector del PCR junto con la Agremiación Médica Platense quedaron “solos”, perdiendo poder para la definición del decano.

---

en abril de 1991 se suspendió el Curso de Admisibilidad que, como vimos, fue implementado al año siguiente cuando Hoja de Roble obtuvo la conducción de la FCM.

Por su parte, la representación del claustro estudiantil en el Consejo Directivo expresaba, en gran medida, a todo el espectro del sector. El frente estudiantil “SOMOS una nueva Facultad”, conformado por el PCR (UNITE) y Patria Grande (Viento de Abajo), contaban con tres consejeros (dos del PCR y uno de Patria Grande); el peronismo (REMEDIAR) y el radicalismo (Franja Morada) presentaba cada uno un consejero estudiantil. En la elección de decano, estas agrupaciones también jugaron con estrategias diferentes que fueron coincidentes con las posiciones que adoptaron los graduados de sus mismos partidos políticos. A pesar de las candidaturas que cada una de las agrupaciones apoyaba, el colectivo estudiantil utilizó como estrategia gremial la elaboración de un Programa de puntos formulados en asambleas por los estudiantes, a fin de que Diálogo Académico se comprometiera con el Programa y así obtener el apoyo del sector en la fórmula opositora. Este Programa tenía entre sus principales temas: régimen de cursada, régimen de correlatividades, reforma curricular y del Plan de estudios, políticas de bienestar estudiantil, entre otros. En palabras de algunos consejeros estudiantiles:

El Programa de puntos lo hicimos en asambleas de cursos, lo votamos en las cursadas y lo acompañamos con dos mil firmas; el cincuenta por ciento del estudiantado en una semana había firmado un Programa de puntos y había votado que los consejeros estudiantiles votaran la opción que firmara el Programa estudiantil.

El Programa nos daba la seguridad de que quien fuese gestión iba a reestablecer un montón de derechos que habíamos ido perdiendo a lo largo de los años y que los necesitábamos. Necesitábamos volver a ganarlos y reestablecer derechos que ya los teníamos adquiridos y nos lo habían sacado e ir por muchos otros que nunca habíamos logrado, que eran peleas y disputas históricas del claustro estudiantil. El Programa nos daba el compromiso en realidad de todo Diálogo Académico.

Mediante negociaciones para sostener la alianza y construir una fórmula de unidad, el 8 de abril de 2018, se reunieron algunos consejeros electos para acordar los siguientes puntos de cara a la elección de autoridades: ratificar la candidatura de Basualdo Farjat como decano de la FCM (por unanimidad), confirmar a María Marini como vicedecana (con 6 votos a favor habiendo 10 consejeros), firmar en su totalidad el Programa de reivindicaciones presentado por el claustro estudiantil, firmar todos los títulos de los médicos recibidos mediante una medida cautelar y realizar una jura de reparación histórica, hacer llegar por unanimidad la propuesta a Juan Reichenbach de ocupar la Secretaria Docente Asistencial de la FCM y, por último, comprometerse a garantizar *quorum* para la sesión del día 9 de abril de 2018.

Finalmente, en la sesión del Consejo Directivo del 9 de abril de 2018, en la que se debía desarrollar la elección de las nuevas autoridades, el consejero graduado que

representaba a la Agronomía Médica Platense no asistió a la misma, así como tampoco lo hizo el graduado suplente del PCR. Por tal motivo, no hubo *quorum* y se pasó la sesión a cuarto intermedio hasta el 11 de abril del mismo año. Según los testimonios relevados, la medida de no ir a votar tuvo por intención demostrar que este sector no estaba de acuerdo con la candidatura de Basualdo Farjat: “sólo fue mostrar una posición”. Para otros actores, esta situación había hecho “peligrar” el triunfo, mientras que otros sostuvieron que fue “circunstancial” y que formó parte de los “vaivenes propios de la construcción de poder y de los grupos heterogéneos” que, finalmente, logró “resolverse”.

Sobre la base del acuerdo de cambiar la conducción política de la Facultad, el 11 de abril de 2018, todos los consejeros de la nueva mayoría eligieron a Juan Basualdo Farjat como el nuevo decano de la FCM, con 11 votos a favor, contra 5 (que corresponden a la mayoría de los profesores de Hoja de Roble).

Con la designación de las nuevas autoridades se distribuyeron los cargos de la gestión, entre los cuales Reichenbach ocupó la Secretaría Docente Asistencial durante la primera parte de la gestión de Diálogo Académico, aunque luego renunció. Por su parte, los sectores que dieron su apoyo a la candidatura de Basualdo Farjat fueron los que mejor posicionados quedaron dentro de la estructura de gestión de la FCM. El peronismo condujo la Secretaría de Extensión, la Escuela Universitaria de Recursos Humanos del Equipo de Salud (EURHES) y el Centro de Graduados, y el radicalismo ocupó el Departamento de Posgrado. Por su parte, los sectores de la izquierda quedaron más relegados de los espacios de gestión, pero con capacidad de voto dentro del Consejo Directivo. El Colegio Médico, que tenía como principal interés que la FCM avalase las titulaciones de los posgrados, luego que asumió la nueva gestión, logró establecer los convenios. La Agronomía Médica Platense, por su parte, se retiró de los órganos de gobierno y no ocupó cargos en la gestión. En efecto, el consejero graduado que los representaba asistió a la elección a decano, pero no volvió a asistir a las sesiones del Consejo Directivo y su lugar fue ocupado por el consejero suplente del PCR. Según las palabras de un actor protagonista de la Agronomía Médica Platense:

La alianza era poco entendible, fue coyuntural (...) nos unió el espanto porque Martínez era trágico (...) para nosotros se terminó al otro día de la elección porque no estaban abiertas las condiciones para tratar todos los temas que nosotros queríamos (...) después de los votos los pactos se rompen”.

Como vimos, los sectores que conformaron la alianza “desde adentro” y “desde afuera”, en mayor o menor medida, fueron negociando separadamente con la nueva gestión. Esta modalidad mostró el fraccionamiento que se produjo dentro de esta

alianza que, finalmente, benefició al decano en la medida en que le permitió centralizar el poder.

5. El resquebrajamiento de Hoja de Roble desde la perspectiva de los actores intervinientes

Desde la gestación de Hoja de Roble hasta su último mandato, la Facultad fue mostrando una radicalización de sus posicionamientos político-ideológicos, que la fue diferenciando del campo político de la UNLP, en tanto que siguió orientándose por políticas limitacionistas. Como vimos, este posicionamiento de la FCM generó una relación con la presidencia de la Universidad que ha sido reconocida por los propios actores de Hoja de Roble como “conflictiva”. En palabras del exdecano Jorge Martínez: “la Universidad siempre ha querido tener a todos en su corral y la única oveja afuera del corral era Medicina, durante años”. (Martínez, entrevista, 2018).

Desde esta perspectiva, se reconoció que la Universidad jugó un papel central en el “desgaste” de Hoja de Roble. En este sentido sostuvieron que la Universidad fue quien “avasalló” la política institucional de la FCM porque, aun cuando la LES avalaba la política restrictiva implementada por esta unidad académica, la misma fue objeto de judicialización:

Cuando sacan la Ley en 2015 nosotros la cumplimos, pero cuando estaba la LES ellos no la cumplieron; fuimos a juicio. Cuando la Ley me decía que podía hacer el curso de ingreso, la Universidad no se mantuvo al margen. Fuimos a juicio, ganamos en la Corte Suprema. Cuando la Ley dijo que no podía hacer más el curso de ingreso, no lo hice más y no fui a juicio, es la ley por más que sé cómo se sancionó. Entonces aparecía Medicina como que fuimos a juicio, nosotros no fuimos a juicio, nosotros estábamos cumpliendo la Ley, su artículo 50, te guste o no te guste, como cualquier ley.

Para los actores de Hoja de Roble los procesos de judicialización en los que se enfrentaron con la Universidad por el ingreso y por la PFO colaboraron con el debilitamiento del proyecto institucional y con la pérdida de legitimidad:

Creo que el tema del ingreso nos desgastó mucho, pero no tanto porque los profesores estaban de acuerdo con el ingreso, el tema principal fue que la Universidad nos expuso mucho judicialmente con el tema de los cautelados (...) Eso desgastó mucho la gestión de Jorge Martínez y también la de Ana Lía Errecalde. Fue como una revancha que tuvo la Universidad (...). Y eso nos desgastó políticamente. (...) A la gente le empezó a mortificar que este conflicto tomara tanta envergadura, quizás se nos fue de las manos a nosotros, no lo sé. Lo que sé es que nosotros actuamos según derecho.

Primero se demonizó mi figura, porque tuve que soportar todo un proceso judicial (...) Nació el concepto de que la universidad no debía judicializarse y en realidad lo que hizo la Facultad fue defenderse de los juicios que los alumnos le hacían porque la Facultad ponía las reglas para el ingreso a la Práctica Final Obligatoria.

Entonces la Facultad no inició los juicios, la Facultad se defendió en un juicio (...), pero el mensaje fue: es una vergüenza que una unidad académica esté judicializada.

Además, reconocieron un proceso político interno que incidió en la derrota de la conducción de Hoja de Roble. En este proceso, identificaron especialmente la incidencia que tuvo la alianza “desde afuera” en el armado opositor, identificando no sólo la participación de la Agremiación Médica Platense y del Colegio Médico, sino también de la Universidad:

Se trabajó para que cambie y para que se caiga esta gestión, se trabajó duramente, a todo nivel. Primero la Universidad se involucró, cosa que no debería. La Universidad se juntó con los gremios médicos, con los colegios médicos, con las cajas de jubilaciones, con esto, con lo otro, la Universidad trabajó en contra de una línea política.

(...) existió el concepto de Borges, que no los unió el amor sino el espanto, entonces agrupaciones guiadas desde la Universidad, desde el Colegio de Médicos, desde los estudiantes organizados en sectores políticos muy particulares y desde graduados que compraron un mensaje que hizo que cambiaran que, a lo mejor, nosotros no supimos transmitir o seguir transmitiendo.

Para los actores del nivel superior de la Universidad, la derrota de Hoja de Roble se explicó por cuanto era una gestión muy conflictiva, lo que generó un repudio generalizado de la comunidad médica platense. Por su parte, no desconocieron la “ayuda” que dieron para que Hoja de Roble perdiese la conducción de la Facultad, pero destacaron el protagonismo real de los actores opositores locales en la contienda política. En palabras del secretario general de la UNLP, Patricio Lorente:

El principal responsable de que haya habido esa cantidad de empadronados y de votantes en contra de la Hoja fue la propia Hoja de Roble. Ellos generaron esa reacción a partir de esa política tan agresiva. Por supuesto que nosotros hicimos todo lo que pudimos hacer para ayudar. Si te fijas el resultado de la elección, no es el resultado de una rosca, había un clima, la diferencia tremenda que hubo entre el oficialismo y la oposición no se explica por una oscura conspiración en los pasillos del rectorado. Eso se explica porque había un clima ya de repudio a la conducción de la Facultad, un clima generalizado en la comunidad médica de La Plata (...) Hubo un viento que venía en contra para Hoja de Roble. Nosotros no fuimos inocentes, teníamos un enfrentamiento abierto con Hoja de Roble e hicimos todo lo que había que ayudar para que perdieran. (...) Decir que hubo una conspiración de la Universidad es sacarse la responsabilidad de su propia derrota y también quitarles peso a los verdaderos protagonistas: hubo dirigentes importantes en graduados, que en realidad tuvieron mucha más incidencia que lo que pudimos haber tenido nosotros desde el rectorado. (Lorente, entrevista, 2019).

La oposición local tampoco desconoció el vínculo que mantuvieron con la Universidad y la “ayuda” que recibieron del nivel central. Sin embargo, señalaron que la Universidad no incidió directamente en el proceso electoral, reivindicando así las acciones y las estrategias que los actores desplegaron para ganarle a Hoja de Roble:

Por supuesto que teníamos canales permanentes de contacto con la Universidad, nos asesoraban o nos charlaban, pero en realidad no hubo incidencia directa de la Universidad en el proceso electoral. Nosotros lo que esgrimíamos como eje de campaña era restituir la relación que estaba rota con la Universidad porque nosotros no éramos una isla (...). En este sentido, teníamos el apoyo y por supuesto que la universidad prefería que estemos nosotros de gestión antes de que siguiera la Hoja, pero la Universidad no estuvo, no se metió en las elecciones, no vino a hacer campaña con nosotros, porque respetuosamente entendía que era un proceso nuestro: “Yo no me voy a meter porque ésta la tenés que ganar vos”.

Por último, ambos actores en conflicto identificaron que el cambio en la normativa nacional jugó un papel clave en el proceso que condujo finalmente a una reconfiguración del poder dentro de la FCM, así como también la incidencia que tuvieron los actores para generar el cambio político en la conducción de la Facultad:

El cambio en la Ley fue completamente necesario porque, entre otras cosas, Medicina por la discusión del ingreso le había ganado a la Universidad en la Corte Suprema de la Nación. Si nosotros no teníamos el respaldo legal y mientras no hubiera un cambio político en la conducción de la Facultad iba a seguir siendo una Facultad aislada del resto de la Universidad. (Lorente, entrevista, 2019).

La Ley de 2015 y es un traje a medida. Le dieron un traje a medida a los que piensan diferente a nosotros (...) (Martínez, entrevista, 2018).

6. Conclusiones parciales

En este capítulo estudiamos la dinámica del procesamiento de los cambios de la Reforma Puiggrós en el ámbito de la UNLP y, especialmente, la implementación de los nuevos lineamientos nacionales e institucionales en la FCM y sus efectos políticos, desde la perspectiva de los actores locales.

En la adecuación de los reglamentos universitarios a la nueva ley se plasmó un resultado favorable para la Universidad frente a un conflicto político que había trascendido los límites de la propia institución, y que la reposicionó en un escenario en el que la Universidad tiene el poder de decidir sobre sus pautas generales de ingreso. Este cambio representó un triunfo político para la UNLP en tanto que modificó las condiciones conflictivas entre el nivel superior de la Universidad y la FCM.

Reconocimos que la gobernabilidad del grupo hegemónico que condujo la FCM por veinticinco años fue alterándose a partir de determinados problemas que la debilitaron, fundamentalmente, en sus dos últimas gestiones (2010-2014; 2014-2018). Como vimos en el capítulo 2, la UNLP desplegó un conjunto de recursos institucionales y judiciales dirigidos a doblegar la política de ingreso restricta impulsada por el grupo que conducía la FCM. Por su parte, en el campo de la política estudiantil, el afianzamiento de agrupaciones independientes y de izquierda implicó un viraje en la

relación con las autoridades de la Facultad que se basó principalmente en la confrontación (Trotta, 2015). Sin embargo, el triunfo judicial a favor de la FCM en 2008, bajo el amparo de la LES, consolidó la gobernabilidad del grupo hegemónico y la política de ingreso restrictiva implementada por Hoja de Roble desde que asumió la conducción de esta Facultad.

Sin embargo, la relativa estabilidad que acompañó a la gestión de Hoja de Roble fue resquebrajándose especialmente a partir del conflicto que se profundizó en 2012 por la PFO, cuando la FCM fue objeto nuevamente de judicialización. Esta dinámica con la que la FCM ha instalado el conflicto es la que la diferencia del resto de las unidades académicas de la UNLP, en tanto que tiende a trasladar los problemas de la institución a la órbita de los órganos de gobierno del nivel superior o bien al Poder Judicial, haciendo parte a otros actores y sectores de las dinámicas institucionales conflictivas.

La posición cerrada de Hoja de Roble de no reconocer a los egresados “cautelados”, dio lugar a la construcción de coaliciones entre los estudiantes y las autoridades del nivel superior. Estos últimos participaron, otra vez, de modo directo, como actores del juego, mediando a favor de los “cautelados” y logrando que organismos externos de la Facultad reconocieran la validez de los títulos. El creciente nivel de conflictividad institucional permitió, además, una reorganización del grupo opositor de profesores para las elecciones de claustro de 2013 que, a pesar de no haber obtenido la minoría dentro del Consejo Directivo, lograron aumentar poder en el tablero político de cara a la siguiente elección.

A fines de 2015, la gestión de Hoja de Roble tuvo que adecuarse normativamente a la nueva Ley y al nuevo reglamento de la UNLP, pero no mostró capacidad política para dar respuesta a los problemas que traía aparejada la masividad. La direccionalidad del cambio fue condicionada por las relaciones y los “pactos” (formales e informales) que regularon las interacciones legitimadas por los arreglos institucionales (Acosta Silva, 2006) construidos por Hoja de Roble.

La profundidad del cambio (Cerych, 1984, citado en Krotsch, 2000) que introdujo la Reforma Puiggrós en la FCM fue radical en la medida en que la nueva política supuso un gran distanciamiento de los valores, reglas y expectativas existentes entre los actores que gobernaban la institución, lo que significó que las posibilidades de implementación fuesen conflictivas de acuerdo con la congruencia de las reglas prevalecientes en la institución. Esto provocó un aumento de la conflictividad tras la falta de políticas y de decisiones específicas que reorganizaran la vida institucional y académica. Así, en la FCM, la adecuación a la Ley generó situaciones conflictivas las cuales se resolvieron a nivel estrictamente político. Desde 2015 se

actualizó nuevamente la discusión sobre el ingreso que, sumado a otros problemas institucionales, generaron una serie de conflictos político-académicos que debilitaron la gestión hacia dentro y hacia afuera.

En cuanto a la amplitud del cambio, si bien la implementación de la Reforma Puiggrós se circunscribió al área del ingreso, reconocimos efectos no previsibles que mostraron modificaciones profundas, dada la cantidad de cuestiones que se pusieron en discusión y que generaron resistencias entre los actores intervinientes. Todo ello condujo a una reconfiguración de las relaciones del poder dentro de la institución.

En este proceso, que se orientó a producir una redistribución del poder, existieron estrategias de los actores involucrados, que llevaron a la configuración de alianzas y redes de intereses que lucharon por imponer un nuevo acuerdo institucional. El grupo opositor se reorganizó políticamente y conformó una coalición con todos los claustros, con múltiples fuerzas, incluidos algunos sectores de la corporación médica, a fin de construir liderazgo político bajo fórmulas institucionales y consolidar una alternativa que disputase la conducción de esa unidad académica. En la conformación de la alianza interclaustró e intersectorial se priorizó la disputa con Hoja de Roble antes que las diferencias entre sí. La recomposición del grupo minoritario y de las coaliciones llevó al resquebrajamiento del grupo hegemónico a partir de una táctica que permitió ganar en el claustro de graduados y conseguir la minoría en profesores, junto con el apoyo del sector estudiantil y los no docentes.

En el caso analizado, el cambio estimulado por la Reforma Puiggrós, desde la política nacional, y la presión endógena de los actores locales constituyeron factores decisivos en el proceso de cambio en la unidad académica estudiada. La coalición político-triunfadora logró presentarse como una corriente que aglutinó consensos y recursos del gobierno universitario para estructurar un nuevo dominio de la vida institucional.

La heterogénea coalición se conformó para derrocar al grupo hegemónico y para cambiar muchos de los efectos del ciclo de Hoja de Roble. Sin embargo, parte de la alianza “desde afuera” fue desarticulada inmediatamente después que asumió la nueva gestión, mostrando diferencias internas que se expresaron fundamentalmente en la elección de decano. El resto de la alianza negoció separadamente en función de los intereses de cada sector y de la posición que ocuparon dentro de la arena política luego de la votación a decano. Esta fragmentación de la alianza permitió una centralización del poder en la figura de la máxima autoridad de la Facultad. No obstante, Hoja de Roble conservó mayoría en el claustro de profesores, lo que obliga al decano a articular con todos los sectores de la alianza, aunque de modo fragmentado.

La evidencia empírica del caso muestra que el proceso de implementación de la política de ingreso asumió rasgos conflictivos, expresando el carácter interactivo y negociado de los procesos de implementación de una política en contextos democráticos (Krotsch, 2002) y las tensiones que surgen desde la “base” del sistema. Asimismo, el análisis de este proceso político interno contribuyó a identificar que en el momento de la implementación de la política estudiada se configuró un nudo (Oszlak y O'Donnell, 1995), en tanto que los actores universitarios tuvieron autonomía relativa para negociar, resistir, adecuarse, acordar entre sí y con otros sectores dentro y fuera la Facultad, que se conjugó con tensiones históricas más o menos recientes.

Conclusiones

En esta tesis nos propusimos analizar la Reforma Puiggrós a la Ley de Educación Superior, desde la óptica de los interjuegos entre los actores intervinientes. Específicamente, nos propusimos estudiar la Reforma Puiggrós como una política pública, tanto en su fase de formulación (en la superestructura del sistema de educación) como de implementación (en la estructura intermedia y en la base del sistema). En esta última fase, tomamos el caso de la FCM de la UNLP a fin de analizar cómo se expresó este cambio normativo en la estrategia de ingreso implementada por dicha unidad académica y qué efectos políticos produjo.

El análisis comprendió centralmente los años 2015-2019, aunque tomamos como contexto los años inmediatamente anteriores, a fin de indagar los antecedentes, la formulación y la sanción de la Reforma, tal como fueron analizados en el capítulo 3 y 4. Este recorte temporal permitió también analizar la manera en que se procesó e implementó la Reforma Puiggrós en la UNLP y los cambios que introdujo en la política de ingreso de la FCM, así como otros efectos institucionales relevantes, aspectos que desarrollamos en el capítulo 5.

En los capítulos 3 y 4 exploramos una de las hipótesis de la investigación en la que establecíamos que la formulación de una política pública genera una dinámica conflictiva y cooperativa producto de los intereses, valoraciones, recursos y atributos de actores y grupos que participan de su formulación, con cuotas de poder y pesos específicos, y de los contextos políticos en los que se desarrolla.

Esta hipótesis nos remitió a la formulación a nivel nacional de la Reforma Puiggrós la cual fue analizada en el marco de la siguiente pregunta: ¿cómo fue posible la sanción de la Reforma Puiggrós luego de tantos intentos fallidos de cambiar la LES de 1995, a pesar de constituir una norma rechazada por varios actores universitarios de peso, incluyendo los gobiernos posteriores a 1999?

Los hallazgos de este estudio mostraron que la formulación y aprobación de la Reforma Puiggrós es el resultado de la interrelación entre un conjunto de factores. Uno de ellos estuvo relacionado con los aprendizajes desarrollados por los impulsores de la reforma de la LES, luego de los infructuosos intentos de cambiarla, tanto desde el Poder Ejecutivo como desde el Poder Legislativo, que los llevaron a optar por una reforma “posible” y, en tal sentido, parcial, en vez de una transformación integral de la ley de los 90.

En el capítulo 3 reconocimos que, si bien la reforma de la LES había sido instalada primero como un asunto de la agenda pública y luego como un tema de la

agenda gubernamental kirchnerista, esta iniciativa finalmente no logró ocupar un lugar prioritario en la agenda de decisiones del gobierno, subordinándose a los clivajes políticos del momento. Así, la ventana de oportunidades (Kingdon, 1984) de la política pública no logró aprovecharse a causa de las dinámicas de actores y factores intervinientes en el declive de las propuestas de reforma.

En rigor, las iniciativas de modificar la política para el sector se establecieron dentro de un escenario de baja convergencia y de restricciones políticas en la medida en que no lograron aceptación por parte de influyentes actores del campo universitario, fundamentalmente por temas conflictivos para las universidades y sus rectores, como los referidos al gobierno universitario (por ejemplo, limitaciones a las reelecciones). Kingdon (1984) plantea que el hecho de que un proyecto sea aceptable o no depende de ciertos valores y principios que predominan entre la comunidad política en un momento dado. En este caso, la cuestión de la autonomía universitaria apareció como un principio que actuó regulativamente y como una dimensión analítica que los principales actores del campo universitario tomaron en cuenta al momento de evaluar las propuestas y de establecer los límites entre lo que era y lo que no era aceptable. Estas restricciones nos permiten sostener que la definición de una política universitaria conlleva el problema de construir una relación fértil entre la tradición de la autonomía universitaria y la política estatal, singularidades del sector que, como vimos, en estos procesos de formulación de políticas universitarias no pudieron ser sorteadas.

Además, identificamos que, en el marco de un nuevo esquema de relaciones entre la SPU y el CIN, caracterizado por ingentes esfuerzos por diluir los conflictos potenciales, el tono amable y la minimización de roces y fricciones, el gobierno kirchnerista optó por no habilitar la presentación del proyecto de ley por parte de las autoridades ministeriales ni del bloque oficialista representado en la Cámara de Diputados de la Nación, a fin de evitar un conflicto potencial con el sector universitario. Estas iniciativas no pudieron sortear lo que Kingdon denomina la anticipación de restricciones futuras que, en este caso, se trató de una restricción de consentimiento público, especialmente, de los rectores de las universidades nacionales. De allí que las críticas a las políticas de los años 90 se constituyeron en estrecha ligazón con la aceptación y permeabilidad de los actores universitarios. En efecto, había una amplia conformidad de la gran mayoría de los rectores con la LES vigente, y cierto temor con relación a las posibles consecuencias de abrir un debate amplio que condujera a una derogación completa de la ley. Diversos analistas sociales destacaron la cristalización y reapropiación por parte de estos actores (Suasnábar, 2005; 2012) y sobre todo la naturalización, la ritualización y/o resignificación de los dispositivos generados en los 90 (Chiroleu e Iazzetta, 2009; 2012). Las investigaciones citadas mostraron que los

propios actores universitarios, que en el plano discursivo criticaban y desconfiaban de las políticas generadas en esos años, resignaron la posibilidad de resistirlas y/o transformarlas, al adecuar y ajustar sus prácticas académicas e institucionales a los requerimientos fijados por estas políticas. Este comportamiento se visualiza en los rectores de las Universidades Nacionales quienes han desarrollado prácticas de maximización de los ingresos de sus instituciones, vía programas especiales, no siempre acordes con pautas de distribución universalistas.

Todo ello mostró que las decisiones por establecer cambios en la norma nacional se efectuaron bajo limitaciones y que en la formulación de una nueva política universitaria se libró un proceso conflictivo entre actores y grupos que interactuaron en su gestación con ópticas diversas y hasta contrapuestas. Retomando los aportes del enfoque de políticas públicas reconocimos que el gobierno, aunque tiene una responsabilidad mayor, no es la única parte involucrada en la generación de estas, sino que los ciudadanos, en este caso, los actores universitarios (rectores, académicos, estudiantes, sindicatos) a través de sus demandas y presiones, hacen oír su voz. En este sentido, identificamos una fragmentación de los actores universitarios que llevó a asumir posiciones diversas con relación a la reforma de la LES, restando así peso a sus reclamos.

De acuerdo con nuestro marco teórico de referencia, los gobiernos no suelen comportarse pasiva y reactivamente, dejando que las cuestiones se configuren y definan dentro del juego de las fuerzas sociales. Por el contrario, intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de sus posibilidades reales de intervención. En este sentido, otro de los motivos que no permitió concretar la ventana de oportunidades antes de octubre de 2015 (Kingdon, 1984) tuvo que ver con que el contexto político más amplio condicionó la agenda de decisiones del gobierno, por cuanto no se presentó como un campo fértil para promover e implementar exitosamente tales iniciativas. En efecto, la reforma de la ley no logró ocupar un lugar destacado dentro de la agenda gubernamental y resultó desplazada por otras prioridades o emergencias de la coyuntura política nacional que impidieron concretarla, a pesar de la profunda alteración que la institución universitaria vivió a partir de las gestiones kirchneristas.

En esta misma línea, Chiroleu y Iazzetta (2012) sostienen 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. Diversos analistas (Chiroleu, 2006; Suasnabar, 2005) señalan que, a pesar de ciertos avances, como el incremento

presupuestario, hubo una inercia o continuidad de la agenda de los 90 en la medida en que la universidad no logró ocupar un lugar destacado dentro de las prioridades del gobierno y resultó desplazada por otras urgencias que impidieron elaborar una política universitaria integral. Esta idea es consistente con lo planteado por Erreguerena (2017) cuando destaca que el gobierno kirchnerista resignó la vocación de transformación estructural del conglomerado tradicional de la política universitaria en pos de priorizar la gobernabilidad con un sector de alto potencial de conflicto social. En su reemplazo, derivó a las universidades un generoso financiamiento donde los rectores y el CIN ocuparon una posición relevante en el desarrollo de una política universitaria diversificada y abierta a demandas de sus principales actores.

De acuerdo con el enfoque de políticas públicas que asumimos en esta tesis una oportunidad para tomar una decisión surge cuando el reconocimiento de problemas, la formación y definición de propuestas y el contexto político, convergen (Kingdon, 1984). Este modelo analítico nos permitió comprender que los intentos por cambiar la LES fueron considerados poco legítimos por parte de actores influyentes de la política universitaria, y el contexto político más amplio no resultó favorable. Por tanto, estos procesos determinaron que la iniciativa por reformar el texto legal haya perdido prioridad en la agenda gubernamental y que la ventana de oportunidad no haya sido aprovechada. Precisamente, la fragmentación entre diversos actores universitarios sobre la direccionalidad de los cambios, el escenario político y electoral y la posibilidad de oposición social fueron factores que condicionaron al gobierno para no avanzar con una transformación del marco legal para la educación superior.

Los antecedentes y condicionantes a la Reforma Puiggrós nos permitieron reconocer a la política como el resultado de juegos políticos contrapuestos y que en esa negociación se estableció una correlación de fuerzas donde existieron posiciones “ganadoras” (principalmente los rectores) y “perdedoras” (los que se proponían reformar la LES). Sin embargo, un sector de este último grupo, desde el parlamento, buscó minimizar la pérdida, apostar por la apertura de una nueva ventana de oportunidad (Kingdon, 1984), y lograr consensos lo más amplios posibles en temas menos conflictivos, tal como analizamos en el capítulo 4.

Todos los procesos que veníamos describiendo permitieron que los reformadores reconocieran la dificultad de establecer una transformación integral o completa de la ley vigente, dados los intereses contrapuestos entre diversos grupos y actores universitarios. Por ello, decidieron establecer cambios parciales, variaciones a la situación existente, circunscribiendo la reforma a temas con mayor grado de consenso y dejando por fuera temas altamente conflictivos para las universidades y los rectores, o que fragmentaran a los actores universitarios. Estos aprendizajes llevaron a

los reformadores a optar por un *second best*, una reforma parcial subóptima, pero sustancial, que abordase temas como el ingreso irrestricto, la gratuidad de los estudios de grado y la no mercantilización de la educación superior, es decir, que eligieron selectivamente temas con alto grado de aceptabilidad entre los actores universitarios y el mundo político, tal como analizamos en el capítulo 1. La alternativa por formular de manera incremental cambios a la ley de los 90 sobre “políticas símbolo” del sistema de educación superior argentino fue un factor que aumentó las posibilidades de aprobación.

Los resultados mostraron que uno de los factores que permitió la formulación y aprobación de la Reforma Puiggrós fue la conformación de una coalición (Sabatier, 1987) “progresista” que incluyó a un actor universitario con recursos y poder específicos: la UNLP. Esta coalición estableció compromisos políticos y compartió definiciones de problemas y soluciones a fin de presentar mayor fuerza en el tablero político. Los defensores de la propuesta utilizaron sus capacidades, habilidades y acudieron a sus redes de influencia para promover la iniciativa, construir acuerdos con diversos sectores, a fin de evitar la desaprobación u oposición social y así sostener la iniciativa en la agenda parlamentaria. Estos promotores jugaron un rol central al generar las condiciones políticas e impulsar la apertura de una ventana de oportunidades. Principalmente, la participación de una universidad con peso relativo dentro del conjunto del sistema de educación superior, dado su tamaño, antigüedad y prestigio, a través centralmente de una alta autoridad, contribuyó a destrabar las resistencias que generaron los anteriores intentos de cambio de la LES. El rol que desempeñó la UNLP en este proceso de negociación, como un actor universitario interesado en esta Reforma, resultó una pieza fundamental para mostrar la factibilidad de la política, aspecto que no es menor en la definición de las políticas universitarias de acuerdo con nuestro marco teórico de referencia. Esto permitió superar el criterio de restricciones futuras (Kingdon, 1984), dado que le aseguraba al oficialismo que una de las universidades más grandes del país apoyaba la Reforma. Además de esto, como vimos, los formuladores de la reforma se aseguraron de otras formas de construcción de consenso, ya sea solapadas o expresas, generales o dirigidas a ciertos actores.

Con relación a lo antes dicho, fueron necesarios los acuerdos con otros partidos políticos, como el radicalismo y sectores afines, en la medida en que las políticas universitarias tienden a constituirse en una transacción entre los diversos actores e intereses intervinientes en los que tiene gran peso la lógica político-partidaria. La fuerte presencia de figuras cercanas al radicalismo en la conducción de la UNLP resultó central para ganar el apoyo de estos bloques y complementar la

proveniencia política de los autores de la Reforma (peronismo). Por tanto, a partir del juego de estrategias individuales y colectivas y de sus interacciones, la política pública fue logrando, a través de la negociación, mayor adhesión en el interior de la comunidad parlamentaria y fuera de ella.

En el caso de los rectores, nucleados en el CIN, manifestaron una aceptación relativa al proyecto de Puiggrós, pero en esta ocasión no obstruyeron la Reforma. En todo caso, el CIN demostró apoyos “suaves” u obstáculos de algunos rectores que fueron neutralizados en la fase de negociación de la política.

El interés de la UNLP en participar de la coalición se debía a que la Reforma representaba una oferta de beneficios que fortalecían la posición institucional en una situación conflictiva como la que afrontaba con la FCM. En el capítulo 2 nos detuvimos a analizar el prolongado y tenaz conflicto de la Universidad con la FCM respecto de la política académica del ingreso a las carreras de grado. La política de acceso restrictiva que esta unidad académica mantuvo confrontaba con las políticas tendientes a la apertura, a la inclusión y a la ampliación de derechos que la UNLP reivindicaba. Estos rasgos fueron diferenciando a esta Facultad del conglomerado institucional, configurándose así en una unidad académica particular y conflictiva dentro del entramado de la UNLP. El obstáculo central desde el punto de vista de la Universidad lo constituía el artículo 50 de la LES que quitaba la potestad de fijar las pautas generales del ingreso al nivel de la Universidad -en los casos de instituciones de más de 50.000 alumnos-. Amparada en este artículo de la LES, la FCM había ganado el conflicto intrainstitucional en instancias judiciales, por fuera del ámbito estrictamente universitario, lo que consolidó la gobernabilidad del grupo hegemónico de la Facultad (Hoja de Roble) que sostenía la política de ingreso restrictiva. De allí el interés de la UNLP por recurrir a factores externos a la institución como forma de resolver una situación conflictiva en el interior de la Universidad.

Como vimos detenidamente en el capítulo 4, el problema que buscó atender esta reforma parcial estuvo vinculado al papel de la universidad desde el punto de vista social, por lo que la solución estuvo circunscripta a la introducción de principios de gratuidad, ingreso irrestricto y derecho a la educación superior. Los cambios que promovía tuvieron basamento en dos principios con importante significado simbólico y político dentro del sistema universitario argentino que remitían a postulados ampliamente compartidos por los diversos actores de la política universitaria y del mundo político: el ingreso irrestricto y la gratuidad de la enseñanza. Tal como analizamos en el capítulo 1, estos principios se establecieron como parte de la tradición “plebeya” de la universidad argentina con un alto grado de relevancia para la política universitaria y de adhesión por parte de los principales partidos políticos luego

del retorno de la democracia en 1983. Sobre estas dimensiones simbólicas y normativas, los promotores de la Reforma Puiggrós basaron sus argumentos a fin de persuadir y ganar apoyo político de los diversos bloques políticos dentro del parlamento que, como vimos, logró un alto grado de aceptabilidad en la mayoría de los bloques partidarios del Congreso de la Nación, lo cual pudo ser favorecido por el peso del capital simbólico universitario de los parlamentarios (Unzué, 2016a).

El último de los factores que identificamos y que se acopló a los procesos anteriormente mencionados fue la coyuntura política más amplia que condujo a la apertura de una ventana de oportunidad que permitió que la política fuera más activa. Un recambio político a nivel nacional generó la idea, entre los partidarios de reformar parcialmente la LES, de que el año 2015 podía constituir una oportunidad de introducir cambios en la ley que quizás no se repitiera en los años inmediatamente subsiguientes. El clima de incertidumbre electoral contribuyó a despejar dudas y diferencias menores, y se presentó como un elemento que jugó en la decisión de considerar que esa era la oportunidad política para sancionar la Reforma.

Con todo eso, los hallazgos del capítulo 4 confirmaron la hipótesis de partida evidenciando que la configuración de la política estudiada resultó de un proceso político único y complejo, gestado en una arena donde surgieron negociaciones y dinámicas conflictivas y cooperativas que, en el caso de la reforma sancionada en 2015, se cristalizó con la conformación de una coalición en la que los promotores de la reforma ejercieron un rol central, además, de una coyuntura política nacional que permitió su expansión.

En el capítulo 5 exploramos la segunda hipótesis que formulamos en esta investigación acerca de la implementación y los efectos políticos de la Reforma Puiggrós en la base del sistema de educación superior, concretamente, en la FCM de la UNLP. Los resultados son consistentes con las investigaciones antecedentes y el enfoque de las políticas públicas que adoptamos para analizar las políticas universitarias, las cuales se alejan de una mirada tecnocrática, ahistórica y lineal del ciclo que atraviesan las mismas. Por el contrario, estas perspectivas reconocen la complejidad del momento de implementación de las políticas al considerar la coyuntura y la orientación de los actores y, de esta manera, los efectos no previstos de sus resultados, así como las múltiples resistencias que se despliegan producto de las arenas e interacciones entre los actores involucrados (Acosta Silva, 1998; 2006; Krotsch, 2002).

En nuestro caso en estudio, la implementación de los nuevos lineamientos nacionales e institucionales en la FCM y sus efectos políticos muestran el carácter interactivo y negociado de la política que desató “microfísicas de resistencia” (Camou,

2007), que se ensamblaron en un escenario de restricciones y oportunidades entre los actores involucrados (Acosta Silva, 1998).

El análisis de la naturaleza del conflicto, prolongado durante más de veinticinco años entre la Universidad y la FCM, muestra el papel decisivo de la Reforma Puiggrós en su resolución. Esta reforma nacional reconfiguró el espacio de luchas a nivel institucional al redefinir las recompensas y las pérdidas entre los actores involucrados en este conflicto. El cambio representó un triunfo político para la UNLP en tanto que modificó las condiciones conflictivas entre el nivel central de la Universidad y el grupo hegemónico que gobernaba la FCM, en la medida en que la reposicionó en un escenario en el que la Universidad tiene el poder de decidir sobre sus pautas generales de ingreso.

Los resultados mostraron que en la FCM se produjo una reconfiguración de las relaciones de poder al interior de la unidad académica. Estos cambios políticos no son atribuibles de forma exclusiva a la Reforma Puiggrós, dado que una norma nacional no necesariamente genera cambios de manera directa en el nivel institucional y en la base “pesada” del sistema. Pero la Reforma Puiggrós sí generó restricciones y oportunidades de acción para los actores intervinientes, cuyos intereses, capacidades y expectativas se “ensamblaron” conflictivamente con la orientación de la política analizada. En rigor, los resultados muestran que el cambio en la norma nacional representó un punto de “ruptura” en las reglas del juego institucional, es decir, estableció una modificación sustantiva de la estructura de oportunidades, restricciones e incentivos de acción colectiva en las esferas del desempeño institucional (Acosta Silva, 1998). Esta ruptura implicó la posibilidad de cambios no previstos que, en el caso de la FCM, generaron efectos políticos relevantes que contribuyeron a la formación de condiciones que permitieron a los actores locales establecer una reconfiguración del poder institucional (activación de los profesores opositores y alianzas con otros claustros y sectores políticos).

En el capítulo 2 reconocimos que durante las primeras décadas de la gestión de Hoja de Roble este grupo transitó por un período de relativa estabilidad, con alta eficacia y gozó de un amplio margen de legitimidad por parte de algunos sectores de la comunidad médica. Además, la débil y discontinua presencia del grupo minoritario de profesores y la ausencia de graduados opositores en los órganos de gobierno de la Facultad -que históricamente estuvieron a favor del ingreso irrestricto- incrementó la capacidad de decisión del grupo mayoritario y, en especial, de los decanos/a que gobernaron durante el período 1992-2018. Esta distribución del poder institucional aumentó la eficacia del grupo hegemónico hacia el interior de la Facultad para seguir orientándose por las políticas limitacionistas que iban a contrapelo de las políticas

tendientes a la apertura, a la inclusión y a la ampliación de derechos que la Universidad reivindicaba. Sin embargo, la gobernabilidad del grupo hegemónico fue tensionándose lentamente por acumulación de conflictos, lo que devino en una disminución de su poder influida por factores exógenos y endógenos.

Los resultados del capítulo 5 muestran que el cambio político que devino en un debilitamiento del grupo gobernante de la FCM fue posible por un doble movimiento socio institucional: por un lado, la reforma de algunos artículos de la normativa nacional, y por el otro, los factores institucionales dirigidos desde el entorno local, a través de un repertorio de estrategias y de acciones que llevaron adelante los actores locales que redefinieron incentivos, recompensas y pérdidas dentro del entorno y las exigencias internas. Consideramos que ambos tipos de factores (tanto exógenos como endógenos) fueron condiciones necesarias para la producción de los cambios políticos, pero la Reforma Puiggrós fue decisiva en la definición de los tiempos.

Con relación al cambio exógeno que se produjo con la norma nacional, tuvo la singularidad de que la UNLP participó de manera directa y decisiva en la gestión y sanción de la Reforma Puiggrós a través del *lobby* en el Congreso de la Nación para reformar los lineamientos nacionales del ingreso. Como dijimos, su implementación le permitió a esta institución resolver un largo y duro conflicto intrainstitucional y fortalecer su posición frente a la FCM.

En los capítulos 2 y 5 pudimos mostrar que, dentro de los factores endógenos, se encontraba la presión constante, durante más de 25 años, de la UNLP con relación a la FCM, a través de recursos institucionales propios, así como judiciales, lo cual erosionó, de manera módica pero continuada, la gobernabilidad del grupo hegemónico en la FCM. El desgaste de los años inmediatamente anteriores (PFO) se conjugó en 2015 con la Reforma Puiggrós, que constituyó un factor decisivo para modificar el perfil de los arreglos institucionales, especialmente en lo referente al ingreso, hasta entonces vigentes en la unidad académica estudiada.

Siguiendo con el análisis de los factores internos, el proceso de ensamblaje de la política y el sector gobernante de la FCM implicó un proceso de interacciones conflictivas, dado que la Reforma Puiggrós restringió la acción institucional de Hoja de Roble. Reconocimos que el grupo gobernante de la FCM no encontró la forma de procesar los efectos de la Reforma al interior de la FCM, o bien apostó a mostrar la inviabilidad de la política de ingreso irrestricto. En cualquiera de los casos, no puso atención a la situación especial del ingreso para tomar nuevas decisiones o adaptarse incrementalmente. Por tanto, el arreglo social que había apuntalado a un régimen institucional se volvió problemático y fue considerado no satisfactorio por la mayoría de los actores institucionales, al mostrar Hoja de Roble una gran rigidez política que lo

privó de antiguos aliados. De este modo, el grupo hegemónico no logró dar tratamiento institucional y encauzar los problemas con soluciones que adquirieran equilibrios y, por ello, la baja efectividad de la gestión se tradujo en una baja de la legitimidad en el desempeño de sus atribuciones institucionales. Así, este grupo demostró que pudo gobernar la Facultad mientras tuvo el poder para definir su sistema de ingreso restrictivo, pero ante un conjunto de restricciones dadas (no elegidas), no pudo construir una gobernación eficaz y legítima que se tradujera en reconocimiento y en apoyo de la mayoría de los actores institucionales. La experiencia conflictiva con la política nacional y de la UNLP se resolvió al interior de la unidad académica a nivel estrictamente político, lo que condujo a una reconfiguración de los grupos y las coaliciones que, finalmente, llevó al ocaso al grupo que durante mucho tiempo fue hegemónico en esta institución.

Esto último se explica en la medida en que el cambio en la política nacional produjo en el plano institucional una revitalización de la disputa política entre los dos grupos que confrontaron desde fines de los años 80 por el gobierno de la Facultad y que mantuvieron posiciones estrictamente antagónicas con relación a la cuestión del ingreso.

El grupo opositor, muy heterogéneo, consciente de la debilidad del grupo gobernante, encontró en la Reforma Puiggrós la oportunidad de alcanzar el gobierno de la FCM, postergando sus diferencias. Este grupo mostró capacidad para articular una coalición interclaustró e intersectorial que se conformó dentro y alrededor del conflicto desatado en la institución. Esta coalición, que reunía a diversas fuerzas políticas, emprendió acciones colectivas de perfil cooperativo donde los grupos, sectores y corporaciones buscaron asegurar la negociación de sus intereses en las nuevas reglas de juego institucional. Como dijimos, la implementación de la Reforma Puiggrós había debilitado a su rival, al tiempo que le permitía presentar un programa global de gobierno de la Facultad, que la reinsertara en la UNLP, sin necesidad de poner en el centro la reivindicación del ingreso irrestricto, cuestión largamente divisiva en la FCM, pero que había quedado saldada a nivel nacional: la cuestión se circunscribió en el “cómo” implementarlo. El conflicto jugó un papel relevante para reordenar las relaciones políticas de las elites de poder, por lo que hubo “perdedores” que fueron desplazados en parte de la conducción de la Facultad por la coalición de actores opositores. En tal sentido, los resultados de esta investigación evidencian que el “efecto inesperado” de la política que estudiamos en el contexto local fue la reconfiguración de las relaciones de poder dentro de la institución en la que el nuevo grupo gobernante reivindicó históricamente la política de ingreso irrestricta a la universidad.

Desde una perspectiva interaccionista, el concepto de “ensamblaje conflictivo” (Acosta Silva, 1998; 2006) ha sido útil para reconocer cómo los actores institucionales se relacionaron bajo restricciones y oportunidades, a partir de “juegos” donde emplearon recursos de poder para modificar las reglas establecidas a través de estrategias de acción que se fueron “ajustando” conforme a la actuación de los otros actores del juego.

Nuestra pesquisa muestra la importancia de considerar los aspectos internos y externos para analizar los cambios en materia de acceso a la universidad. En efecto, los cambios analizados no se dieron en el vacío, sino que obedecieron a una cierta lógica y a los límites establecidos por las formas históricas de relacionamiento de los agentes intervinientes. Así, la adopción de una determinada política de ingreso a la universidad es un proceso complejo en cuya configuración intervienen los factores tanto internos como externos a las instituciones universitarias, y evidencian el nivel de autonomía relativa de los actores para la elaboración de políticas de acceso, tanto en el ámbito nacional como local.

De allí la importancia de analizar las políticas del sector considerando los diferentes niveles del sistema de educación superior, tal como señala Christine Musselin (2001) mediante el concepto de “configuración universitaria”. La noción acuñada por la autora aborda las políticas universitarias de una manera abarcativa e integral. Así, queda de manifiesto que los asuntos universitarios se configuran en interdependencia entre el Estado, las universidades y los actores organizados a partir de las disciplinas del conocimiento, en oposición a su estudio aislado (sin desmedro del reconocimiento de amplios márgenes de autonomía de los tres). Nuestra investigación mostró cómo la aprobación a nivel nacional de la Reforma Puiggrós tuvo vinculación con la Universidad y, a su vez, cómo su implementación y efectos en la UNLP y FCM se articularon con el nivel nacional.

Cabe destacar algunas reflexiones del estudio del caso que seleccionamos para el análisis de la fase de implementación de la política que fue consistente con la hipótesis de partida en la que señalábamos el impacto heterogéneo y los efectos no previsibles de la implementación de las políticas universitarias en los contextos institucionales. Por un lado, sin que sea posible generalizar, pensamos que este estudio de caso puede tener un valor “ilustrativo” de procesos que pueden darse en otras circunstancias y escenarios institucionales, aunque deberá ser comprobado mediante investigaciones ad hoc. Por otro lado, consideramos que se trata de un estudio de caso, pero no aislado, sino inscripto en un conjunto de investigaciones similares desarrolladas en las últimas tres décadas, que muestra la fecundidad de los estudios de análisis de políticas, en conjunción con los estudios organizacionales

sobre la universidad, para el estudio de las políticas universitarias. Por último, el estudio de caso nos permitió poner “bajo la lupa” (Araujo, 2001) a los diversos actores que participan en un complejo proceso de cambio político universitario, que involucra una reforma legislativa y un cambio político en una universidad grande, antigua y compleja, en cierto sentido una “federación de facultades”. Nuevamente, sin la pretensión de generalizar, pensamos que puede resultar una fecunda fuente de hipótesis acerca de los comportamientos de los actores universitarios, a comprobar mediante futuras investigaciones. Llegados hasta aquí, consideramos necesario continuar con estudios de caso capaces de captar las complejidades que asumen las instituciones universitarias concretas en el procesamiento de las políticas que se definen para el sector a nivel nacional.

Consideramos que este trabajo constituye un ejemplar demostrativo que nos permite aportar conocimiento sobre un tema central en las universidades como es la forma en que se genera y desarrolla el cambio en esta organización compleja, en la que las dinámicas institucionales y la intervención de los actores con grados importantes de autonomía relativa son factores clave en su producción. Por último, destacamos como aporte central de esta pesquisa el abordaje teórico-metodológico que articuló dos niveles de análisis: la formulación de una política nacional y su implementación institucional en un caso concreto.

Referencias bibliográficas

- Acosta Silva, A. (1998). Cambios en la transición. Análisis de tres procesos de reforma universitaria en México. *Sociológica*, año 13, número 36.
- (2000). *Estado, políticas y universidades en un período de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2006). "Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas de México". En Acosta Silva, A. *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas de México, 1990-2000*. México: Universidad de Guadalajara.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *El Estudio de las Políticas Públicas. Antología de Políticas Públicas*, vol. I. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1993). *La Hechura de las políticas públicas. Antología de Políticas Públicas*, vol. III. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1993). La implementación de las Políticas. *Antología de Políticas Públicas*, vol. IV. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Altbach, P. (2001). *Educación Superior Comparada. El conocimiento, la Universidad y el desarrollo*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Araujo, S. (2001). Los universitarios bajo la lupa: evaluación de la calidad, incentivos a la actividad investigadora y sus efectos en la profesión académica, en *Pensamiento Universitario*, Nº 9, Buenos Aires.
- (2007). "Evaluación institucional y cambio universitario. Un difícil proceso de reconstrucción. En P. Krotsch, A. Camou, y M. Prati (comp.). *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- (2017). Entre el ingreso y la graduación: el problema de la democratización en la universidad. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, núm. 27, junio 2017, 35-61
- Araujo, S. y Trotta, L. (2011). La acreditación de las Ingenierías: configuración compleja en la institucionalización de la política, en *Revista Archivos de Ciencias de la Educación*, 4ª Época, 5(5). La Plata.
- Arias, M., Mihal, I., Lastra, K. Gorostiaga, J. (2015) El problema de la equidad en las universidades del conurbano bonaerense en Argentina. Un análisis de políticas institucionales para favorecer la retención. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 20, núm. 64, pp. 47-69
- Atairo, D. (2007). "Impacto de las Políticas de Evaluación: disciplinas, actores e instituciones en el caso del FOMECE en la UNLP". Tesis de Maestría en Educación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Atairo, D. y Camou, A. (2012). "La gobernabilidad de las universidades nacionales en Argentina: escenarios de un programa en transformación". En San Martín, R. Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

- Baldrige, J. V.; Curtis, D.; Ecker, G.; Riley, G. (1973) "The impact of institutional size and complexity on Faculty Autonomy". *The Journal of Higher Education*, Vol. 44, No. 7, pp. 532-547.
- Barba, F. (2005). "Una Universidad nueva en la nueva capital". En Barba (Dir.) *La Universidad de La Plata en el centenario de su nacionalización*. La Plata: EDULP.
- Becker, G. (1995). "Human Capital and Poverty Alleviation," HRO Working Papers N° 52. Washington DC: The World Bank.
- Bertoni, M. y Cano, D. (1990). "La educación superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas", en *Revista Propuesta Educativa* N° 2.
- Birkland, T. (2005). "An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making" Second Edition. New Cork: M.E Sharpe.
- (2008). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bonavena, P. (2006) "El movimiento estudiantil de la ciudad de La Plata (1966-1973)" *Cuestiones de Sociología* (3) :169-191.
- (2012). Conflicto social y protesta en la ciudad de La Plata: el caso del movimiento estudiantil frente a la irrupción de la "Revolución Argentina". En C. Castillo y M. Raimundo (comp.) *El 69 platense: luchas obreras, conflictos estudiantiles y militancia de izquierda en La Plata, Berisso y Ensenada durante la Revolución Argentina*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- Bonavena, P. y Millán, M. (2008). Las luchas estudiantiles contra las restricciones en el ingreso a la universidad. Los casos de Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Santa Fe, Corrientes y San Juan en 1971. En VII Jornadas Hacer la Historia.
- Boulet, P. (2005). "La universidad y los otros", en *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, n° 36/10, OEI. [En línea] Consultado el 11 de agosto de 2017 desde <http://www.rieoei.org/deloslectores/1017Boulet.pdf>
- Bracchi, C.; Sannuto, J.; Mendy, M. (2002). "Políticas de Educación Superior: el ingreso a los estudios universitarios en la UNLP". En Krotsch, P. (organizador) (2002). *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes*. La Plata: Al Margen.
- Braslavsky, C. (1980). "La educación argentina (1955-1980)", *Primera Historia Integral*, Bs. As, CEAL.
- Brint, S. y Karabel, J. (1991). "Los orígenes y las transformaciones institucionales: el caso de las escuelas locales de los Estados Unidos. En Powel, Walter y Paul DiMaggio (eds). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de la Cultura.
- Brunner, J. (1990). *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*. Santiago de Chile: FCE.
- (1994). Educación superior en América Latina: cambios y desafíos. En G. Neave, & F. Van Vught, *Prometeo encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- (2007). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2007*. Santiago de Chile: Centro Universitario de desarrollo.
- (2012). "La idea de universidad en tiempos de masificación", en *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, México, UNAM-IISUE/Universidad, Vol. III, núm. 7.

- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2008). *¿Revolución en los claustros? La Reforma universitaria de 1918*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- (2010). "Los sistemas universitarios de Argentina y Brasil: una perspectiva histórica y comparada de su evolución desde mediados del siglo XX". En P. Buchbinder, J. Califa y M. Millán (comps.) *Apuntes sobre la formación del movimiento estudiantil argentino (1943-1973)*.
- Buchbinder, P. y Marquina, M. (2008). *Pasividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino 1983-2008*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Camou, A. (2002). "Reformas estatales de segunda generación y reformas universitarias en la Argentina actual (o de por qué es bastante más fácil privatizar una línea aérea que reformar una universidad)" En Krotsch P. (org) *La universidad cautiva*. La Plata: Al Margen,
- (2007). "Los 'juegos' de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones entre Estado y universidad. En Krotsch, Pedro; Camou, Antonio; Prati, Marcelo (coord.) *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Camou, A. y Prati, M. (2010). "Las políticas de evaluación universitaria en la Argentina: consideraciones metodológicas en torno a las instituciones, los actores y sus prácticas", C. Wainerman, y M. Di Virgilio (comps.) *El quehacer de la investigación educativa*. Bs. As: Manantial.
- Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.
- Carli, S. (2011). "La cuestión universitaria en la Argentina (2006-2011)". Debates, dilemas e hipótesis históricas. En *Revista Sociedad*. Buenos Aires, Prometeo N°29/30.
- (2012). *El estudiante universitario. Hacia una historia del presente de la educación pública*. Buenos Aires: Siglo XIX.
- Chiroleu, A. (1998). Acceso a la Universidad: sobre brújulas y turbulencias. *Pensamiento Universitario*. Año 6. Núm. 7.
- (1999). *El ingreso a la Universidad: las experiencias de Argentina y Brasil*. Rosario: UNR Editora.
- (2000). "La reforma Universitaria". En *Democracia, conflicto social y renovación de ideas: 1916-1930*. Buenos Aires. Editorial Sudamérica.
- (2004). La modernización universitaria en la agenda de gobierno argentino: lecciones de la experiencia. En *Fundamento en Humanidades*, Universidad Nacional de San Luis. Año v, N°1 (9).
- (2006). Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los '90 y sus continuidades. *Revista SAAP*, Buenos Aires, v. 2, n. 3.
- (2009). La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*. OEI.

- (2011). La educación superior en América latina: ¿problemas insolubles o recetas inadecuadas? *Avaliação* V.16, n°3.
- (2012). “Expansión de las oportunidades, inclusión y democratización universitaria” En Chiroleu, A.; Suasnábar, C.; Rovelli, L. *Política universitaria en la Argentina. Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: UNGS.
- (2013). “Usos y alcances de la democratización en Argentina y Brasil” En Unzué Martín y Emiliozzi Sergio (comps.). *Universidad y políticas públicas ¿En búsqueda del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- (2018). Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educação em Revista*, 34, e176003.
- Chiroleu, A, y otros (2002). Reflexiones en torno al desarrollo del campo de la Educación Superior en Argentina: algunas dudas, algunas deudas. Ponencia presentada en “Horizontes y perspectivas de la investigación en el campo de la educación superior, en el Tercer Encuentro de la Universidad como objeto de investigación, La Plata.
- Chiroleu, A. y Iazzetta, O. (2005). La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes. En E. Rinesi, G. Soprano y C. Suasnábar (comps.) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo Libros.
- (2009). “La política universitaria en la agenda de gobierno de Kirchner”. En M. Marquina, C. Mazzola, G. Soprano (comps.) *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Buenos Aires. Prometeo Libros.
- (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.
- Chiroleu, A. y Marquina, M. (2012). “Tiempos interesantes: complejidades, contradicciones e incertidumbres de la política universitaria actual.”, 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.
- Clark, B. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- (2011). *Cambio sustentable en la universidad*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Cohen, M.; March, J.; y Olsen, J. (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Journal of Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, pp. 1 – 25.
- Cohen, M. y March, J. (1974). *Leadership and ambiguity*. Nueva York: McGraw Hill.
- Costa de Paula, M. (2011). “Educación superior e inclusión social en América Latina: un estudio comparativo entre Brasil y Argentina”. En *La democratización de la Educación Superior en América Latina. Límites y posibilidades*. Fernández Lamarra y Costa De Paula. Bs. As: Eduntref.

- Cox, C. (1993). "Políticas de educación superior: categorías para su análisis" En Courard, H. (edit.). *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Cristeche, M. (2015). "Nacionalismo y neoliberalismo en las políticas de educación superior: análisis comparativo de dos fundamentos de proyectos de ley desde los aportes de la teoría del campo académico de Pierre Bourdieu". En R. Marengo; C. Giordano y C. Caminos (coords.) En *Políticas de educación superior por universitarios*. La Plata: EDULP.
- Del Bello, J. C. (2016). La Universidad Nacional de Río Negro sobre el fallo del juez de primera instancia que rechaza el pedido de cautelar por la aplicación de la Ley N° 27.204. En *Debate Universitario* v. 5 n. 8, pp- 91-94.
- Del Bello, J. C., Barsky O. y Giménez, G. (2007). *La Universidad Privada Argentina*. Buenos Aires: Editorial del Zorzal.
- Del Castillo Alemán, G. (2006). Una propuesta analítica para el estudio del cambio en las instituciones de educación superior. En *Perfiles Educativos* vol. XXVIII, núm. 111, pp. 37-70.
- Del Mazo, G. (1957). "Tercera conferencia: de la universidad medieval europea a la universidad argentina y sudamericana" en La Reforma universitaria. Buenos Aires: Coepla.
- Denzin, N. (1978). *The Research Act*. New York: McGraw-Hill.
- Domínguez Virgen, J. C. (2011). "Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica". *Revista Secuencia*. núm. 79, pp. 63-88.
- Duarte, B. (2005). El Acceso a la Educación Superior: Sistemas de Admisión a las Universidades Nacionales de Argentina En: Primer Congreso de SAECE.
- (2009). "De aspirantes a alumnos. Una clasificación de los sistemas universitarios de admisión y su aplicación a las universidades nacionales de la Argentina" En Gvirtz, Silvina y Camou, Antonio *La universidad argentina en discusión: sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación universidad-Estado*. Buenos Aires: Granica
- Dussel, I. y Pineau, P. (2004). De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo. En A. Puiggrós y S. Carli (eds.) *Historia de la educación en la Argentina VI. Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955)*. Buenos Aires: Galerna.
- Eisenhardt, K.M. (1989). "Building Theories from Case Study Research" en *Academy of management Review*, vol. 14, no. 4.
- Erreguerena, F. (2017). *El poder de los rectores en la política universitaria argentina (1985-2015)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo", *Educ. Soc.* Campinas, v.32, n. 115.
- Fernández Lamarra, N., Pérez Centeno, C., Marquina, M. Aiello, M. (2018). *La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

- Fernández Lamarra, N. y Aiello, M. "La evaluación universitaria en Argentina en el marco de América Latina. Situación y desafíos en relación al aseguramiento de la calidad". En H. Monarca y J. Valle López *Evaluación de la calidad de la Educación Superior en Iberoamérica*. Madrid: GIPES-UAM.
- Finocchiario, A. (2004). *UBA c/ Estado Nacional. Un estudio sobre autonomía universitaria*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Finocchio, S. (coord.) (2001). *Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Documentos y notas para su historia*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona : Anthropos Editorial; Quito : FLACSO, Ecuador.
- Friedemann, S. (2014). "El sujeto de la educación. Estudiantes, juventud y política en la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires (1973-1974)". En Carli, S. (dir. y comp.). *Universidad pública y experiencia estudiantil. Historia, política y vida cotidiana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- (2019). "Historia de la gratuidad y el ingreso irrestricto en la universidad argentina. El caso de la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires (1973-1974)" En Benente M. *Donde antes estaba solamente admitido el oligarca: la gratuidad de la educación superior a 70 años*. José C. Paz: Edunpaz.
- Garatte, L. (2008). Grupos académicos y cambios curriculares durante la normalización universitaria en Argentina. Tesis de maestría FLACSO-Argentina.
- (2012). Políticas, grupos académicos y proyectos curriculares de Ciencias de la Educación en la Universidad Nacional de La Plata (1966 - 1986). Tesis doctoral Universidad de San Andrés- Argentina.
- Garatte, L.; Montenegro, J.; Fava, M. y Alcoba, J. (2018). Políticas de acceso a la universidad en Argentina. Estrategias institucionales y perspectivas en conflicto en carreras de Ingeniería. *Revista Cubana de Educación Superior*, N°1, 134-147.
- García, S. (2010). Formación científica e investigación académica: el Museo de La Plata en el contexto universitario de principios del siglo XX. En Prego y Vallejos, *La construcción de la ciencia académica*. Buenos Aires: Biblos.
- Giménez, G. y Del Bello, J. (2018). La Ley 24.251 de Educación Superior. Su impacto modernizante y la necesaria nueva agenda de política pública universitaria. En O. Barsky [et al.]. *La Ley de Educación Superior: impactos, desafíos e incertidumbres*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo
- Gómez, S. (2019). La política de acceso, permanencia y egreso universitario durante la administración kirchnerista (2003-2015) y macrista (2015- 2019) en Argentina. Apuntes para una caracterización. *EccoS – Rev. Cient.*, São Paulo, n. 49, p. 1-20.
- González, G. y Claverie, J. (2007). El acceso al sistema de educación superior en Argentina. En V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación. UNCPBA.
- Gordon, A. (2011) Las políticas de ciencia, tecnología y educación superior en el período 2003-2010 en Argentina: continuidades y rupturas con el legado de los

- noventa. En *Sociedad Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires* n° 29/30.
- Itumendi, J. y Mambloma, C. (2005). "La Universidad Nacional de La Plata entre 1955 y 1997". En E. Barba (Dir.) *La Universidad de La Plata en el centenario de su nacionalización*. La Plata: EDULP.
- Kandel, V. (2005). "Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia". En B. Levy y P. Gentili, *Espacio público y privatización del conocimiento*. Buenos Aires: CLACSO.
- Kessler, G. (2014). *Controversias Sobre La Desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kierbel, V. (2015). "Análisis de los fundamentos de los proyectos de ley presentados por el Frente para la Victoria, encabezado por la diputada Adriana Puiggrós, y por la Unión Cívica Radical, encabezado por la diputada Silvia Storni". En R. Marengo; C. Giordano y C. Caminos (coords.) En *Políticas de educación superior por universitarios*. La Plata: EDULP.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins.
- Krotsch, P. (1993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado? en *Revista Sociedad*, N°3.
- (1998). Gobierno de la Educación Superior en Argentina. La política pública en la coyuntura. En: Catani Mendes, A (org). *Novas Perspectivas nas Políticas de Educacao Superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. Editora Autores Associados.
- (2001). *Educación Superior y Reformas Comparadas*. Cuadernos Universitarios N° 6. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Quilmes.
- (2002). "El proceso de formación y de implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina". En P. Krotsch (org.). *La universidad cautiva*. La Plata. Ediciones Al Margen.
- (2003). Las miradas de la universidad. *III Encuentro Nacional La universidad como objeto de investigación*. La Plata: Al Margen.
- (2005). La evaluación de la calidad en la Argentina: la necesidad de un análisis centrado en el poder y el conflicto. En. W. De Vries (coord.) *Calidad, eficiencia y evaluación en la educación superior*. España: Netbiblio.
- Krotsch, P. Camou, A. y Prati, M. (2007). *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Krotsch, P. y Prati, M. (organizador) (2002). *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes*. La Plata: Al Margen.
- Krotsch, P. y Suasnábar, C. (2002). "Los estudios sobre la Educación Superior: Una reflexión en torno en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo".
- Lahera Parada, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL Serie Políticas Sociales, N° 95.
- Lenz, S. (2017). Las universidades nacionales frente al desafío de la democratización: estrategias institucionales y dispositivos de acceso y permanencia. En D. Del Valle; F. Montero; S. Mauro. *El derecho a la universidad en perspectiva regional*. CLACSO: Buenos Aires.

- Lindblom, C. (2000). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Mexico: MAP
- Lowi, J. T. (1993). "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". *La hechura de las políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mancuso, M. (2012). "A 17 años de la LES: los actuales proyectos para la Educación Superior". Ponencia presentada en VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. La Plata.
- (2013). "Los temas de la agenda parlamentaria argentina 2012/13 para la Educación Superior". Ponencia presentada en X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Marquina, M. (2011). "El ingreso a la universidad a partir de la reforma de los 90: las nuevas universidades del conurbano". En Gluz, N. (ed.) *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democracia es más que un problema de "ingresos"*. Los Polvorines: UNGS.
- (2012). "¿Hay una política universitaria k? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento" 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.
- Marquina, M. y Haberfeld, L. (1997). El presupuesto educativo: entre el discurso y la práctica política. En: *Rev. Escenarios Alternativos*. Año I, N° 1.
- Marquina, M. y Chiroleu, A. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta Educativa*, Nro 43, Año 24, Vol1, 7-16.
- Martiarena, M. (2015). "Universidad y sociedad en los proyectos de ley de educación superior. Análisis de los fundamentos de los presentados por el Frente para la Victoria, encabezado por la diputada Adriana Puiggrós, y por la diputada Victoria Donda de Libres del Sur". En R. Marengo; C. Giordano y C. Caminos (coords.) En *Políticas de educación superior por universitarios*. La Plata: EDULP.
- Mazzola, C. (2007). La evaluación y la autonomía universitaria, en Marquina, M. y Soprano, G. (comp.) *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Merriam, S. B. (1998). Case studies as qualitative research, in *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publishers.
- Mignone, E. (1998). *Política y universidad: el estado legislador*. Buenos Aires: Lugar Editorial, Instituto de Estudios y Acción Social.
- Mollis, M. (1991). "El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada", en Revista *Pensamiento Universitario* N° 4/5, Of. Publicaciones CBC/UBA, Bs. As.

----- (1999). “El campo de la evaluación universitaria argentina y los organismos internacionales: entre la autonomía y la heteronomía”, en *Perfiles Educativos*, N° 84, México.

----- (2001). *La universidad argentina en tránsito. Ensayo para jóvenes y no tan jóvenes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

----- (2008). “Las huellas de la Reforma en la crisis universitaria argentina”. En E. Sader; P. Gentili; H. Aboites (comp.). *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO,

----- (2016). La educación superior universitaria en los tiempos de Néstor y Cristina Kirchner. *Revista De Educación Superior Del Sur Global - RESUR*, (1), 72-102.

Montenegro, J. (2016). Políticas de acceso a la Universidad Nacional de La Plata. Un análisis de las estrategias de ingreso desde la sanción de la Ley de Educación Superior (1995-2015). Tesis de maestría. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP: Ensenada.

Montenegro, J.; Alcoba, J.; Fava, M. y Garatte, L. (2019). “Cambios y tensiones en las políticas de ingreso en Argentina”. *InterCambios*, vol.6, n.1, 43-53

Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Neiburg, F. (1988). *Los intelectuales y la invención del peronismo*. Buenos Aires: Alianza.

Nosiglia, M. (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.

Oteiza, E. (1993). La universidad argentina, investigación y creación de conocimientos, en *Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales (UBA)*, (3), 45–75.

Ortiz, F. E. (1995). *Hombres y cosas de la Facultad de Ciencias Médicas de La Plata: Período 1919-1955*. La Plata: Quirón.

Ortiz, F. E. (1997). *Hombres y cosas de la Facultad de Ciencias Médicas de La Plata: Período 1955-1994*. La Plata: Quirón.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995) [1981]. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en REDES. *Revista de estudios sociales de la ciencia*, Centro de Estudios e Investigaciones, UNQI, Año II, No. 4, Buenos Aires.

Palamidessi, M. (2007). “Nociones introductorias”, en Mariano Palamidessi, Claudio Suasnábar y Daniel Galarza (comps.). *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires, Manantial.

Passerini, A. (2015). “Notas sobre el lugar de la universidad en la Argentina contemporánea”. En R. Marengo; C. Giordano y C. Caminos (coords.) En *Políticas de educación superior por universitarios*. La Plata: EDULP.

Paso, M. (2012). Políticas, elites intelectuales y discursos en la construcción de la universidad excluyente: el caso de la Facultad de Humanidades y Ciencias de

- la Educación de la Universidad Nacional de La Plata: 1976 - 1983. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- Prati, M. (2003). El programa de incentivos a los docentes investigadores: formulación, implementación e impacto. Tesis de maestría, FLACSO, Buenos Aires.
- Puiggrós, A. y Krotsch, P. (1994). *Universidad y evaluación. Estado del debate*, Cuadernos. Buenos Aires: Aique Grupo Editor S.A.
- Osizlak, O. y O'Donnell, G. (1995) [1981]. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en REDES. *Revista de estudios sociales de la ciencia*, Centro de Estudios e Investigaciones, UNQI, Año II, No. 4, Buenos Aires.
- Otero, A. y Corica, A. (2017). Jóvenes y Educación Superior en Argentina. Evolución y tendencias. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*; 39; 1; 1-2017; 11-28
- Pardo, E. (2015). "Ley de Educación Superior: debates vigentes y necesarios en la Argentina actual". En R. Marengo; C. Giordano y C. Caminos (coords.) En *Políticas de educación superior por universitarios*. La Plata: EDULP.
- Pérez Lindo, A. (1985). *Universidad, política y sociedad*. Buenos Aires, Eudeba.
- Pérez Rasetti, C. (2012). "La expansión de la educación universitaria: Políticas y lógicas". 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.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. España: Editorial Gedisa.
- Piana, R. (2015). "Análisis de los fundamentos de los proyectos de ley presentados por el Frente para la Victoria y la Unión Cívica Radical". En R. Marengo; C. Giordano y C. Caminos (coords.) En *Políticas de educación superior por universitarios*. La Plata: EDULP.
- Portantiero, J. C. (1978). *Estudiantes y política en América Latina. 1918-1938. El proceso de la reforma universitaria*. México. Editorial Siglo XIX.
- Powell, W. y Dimaggio, P. (1999). "Introducción" En W. Powell, y P. Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Puiggrós, A. (1995). *Volver a educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Ariel.
- (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.
- Puiggrós, A.; Prati, M.; Camou, A. (2012). Entrevista a Adriana Puiggrós: La planificación no es contraria a la democracia: donde hay desigualdad hay que planificar (En línea). Cuestiones de Sociología, (8): 183-197. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5767/pr.5767.pdf
- Rama, C. (2005) "La política de la Educación Superior en América Latina y el Crie", en *Revista de la educación Superior*, vol. XXXIV (2) N° 134.
- Ramallo, M. y Sigal, V. (2010). Los sistemas de admisión de las Universidades en la Argentina. Documento de Trabajo N° 255, Universidad de Belgrano.

- Rinesi, E. (2012). "El lugar de los desafíos de la universidad pública en la Argentina actual". 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.
- Rinesi, E. y Soprano, G. (2007). "Universidad, Estado y sociedad. Los sentidos de la autonomía y la heteronomía en la experiencia de la universidad pública argentina". En M. Marquina y G. Soprano (coord.) *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior*. Los Polvorines: UNGS.
- Rivero, S. (2015). "Análisis de los fundamentos de los proyectos de ley propuestos por la diputada Victoria Donda, de Libres del Sur, y por la Unión Cívica Radical". En R. Marengo; C. Giordano y C. Caminos (coords.) En *Políticas de educación superior por universitarios*. La Plata: EDULP.
- Rodríguez, L. (2016). Veinte años de prácticas de coordinación universitaria. De la Ley de Educación Superior a las medidas adoptadas por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Argentina, 1995-2014). Una propuesta de problematización. *EDUCAR*, vol. 52, núm. 2, 2016, pp. 359-377
- Rodríguez, L. y Soprano, G. (2009). "Las políticas de acceso a la universidad durante el proceso de reorganización nacional, 1976-1983. El caso de la Universidad Nacional de La Plata" en *Revista Especializada en Periodismo y Comunicación Vol. I Núm. 24*.
- Romero, J. L. (1996). *Breve Historia de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rosica, M. y Sosa, Y. (2011). "Génesis y desarrollo del Curso de Aprestamiento Universitario: una política de la UNGS para fortalecer la inserción en la universidad" En. N. Gluz (ed.). *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democracia es más que un problema de "ingresos"*. Los Polvorines: UNGS.
- Rossi, A. (2009). "La política de las reformas kirchneristas" en *Revista Debates Latinoamericanos*, año 7, N° 12, Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados, Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria.
- Rovelli, L. (2006) "La universidad para el desarrollo: un recorrido por la idea de creación de nuevas universidades nacionales en los años '70". *Historia de la Educación, Anuario*, vol.7, Buenos Aires.
- (2009). "Del plan a la política de creación de nuevas universidades nacionales en la Argentina: la expansión institucional en los años 70 revisitada. En Temas y debates. *Revista Universitaria de Ciencias Sociales*. Año13. N°17. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- (2012). "Dinámicas históricas y lógicas de expansión universitaria en la Argentina". En Chiroleu, A.; Suasnabar, C.; Rovelli, L. *Política universitaria en la Argentina. Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: UNGS.
- Sabatier, P. (1987). "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. An Advocay Coalition Framework", *Knowledge: Creation. Diffusion. Utilization*, vol. 8, N° 4, pp. 649-692.

- Sánchez Martínez, E. (2018). Debates sobre la Ley de Educación Superior de los 90 y la Universidad de hoy. En O. Barsky [et al.]. *La Ley de Educación Superior: impactos, desafíos e incertidumbres*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo
- Sigal, V. (1995). El acceso a la educación superior. Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina. Serie Estudios y Propuestas. Buenos Aires.
- Saforcada, F., Atairo, D., Trotta, L., Golisano, A. (2019). *Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina: los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC - CONADU; San José de Costa Rica: Internacional de la Educación-IE.
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Ediciones Morata: Madrid.
- Suasnábar, C. (2000). Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales: Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica. En *Revista Brasileira de Educação* N° 17, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.
- (2004). *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)*. Buenos Aires: FLACSO. Manantial.
- (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.
- (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.
- Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). "Impensar las políticas universitarias en la argentina reciente" En A. Chiroleu; M. Marquina y E. Rinesi (compiladores). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades*. Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 49-73.
- Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2016). Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina. *Pro-Posições*, 27(3), 81-104.
- Tamayo Sáez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas" En *La Nueva Administración Pública de Bañón*, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.). Madrid: Alianza.
- Tedesco, J. C.; Braslavsky, C.; Carciofi, R. (1983). *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*. Buenos Aires: FLACSO.
- Teichler, U. (1996). "Comparative Higher Education: potentials and limits", en *Higher Education: the international Journal of higher education an educational planning*, vol. 32, N° 4.
- Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: FLACSO – Temas Grupo Editorial.
- Toribio, D. (2010). La expansión de la educación superior en contextos de crisis sociales y políticas. En D. Toribio (comp.) *La universidad en la Argentina. Miradas sobre su evolución y perspectivas*. Remedios de Escalada: UNLa

- Torres, C. (2001). "Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del siglo XX". En: Torres, Carlos (comp.) *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el Siglo XXI*. CLACSO, Buenos Aires.
- Trombetta, A. (1999). "El Ingreso a las Universidades Nacionales en Argentina" en *Sistemas de Admisión a la Universidad*. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Serie Nuevas Tendencias. Buenos Aires.
- Trotta, L. (2015). *Estudiantes y políticas de acreditación. Una mirada desde lo local: el caso de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP (2001-2010)*. Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- 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>
- Tünnermann, C. (2003). "La universidad en la historia" en *La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*. México: UDUAL.
- Unzué, M. (2016a). *Los universitarios y la política: interacciones entre la representación política y la universidad de los congresos nacionales en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- (2016b) "Los sentidos de la idea de la democratización de la universidad en Argentina". En I. Aranciaga (compilador) *La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas. Debates y propuestas sobre modelos universitarios desde una perspectiva comparativa*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
- Unzué, M. y Emiliozzi, S. (compiladores) (2013) *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Vaccarezza, L. (2009). "Autonomía universitaria, reformas y transformación social", en *Pensamiento Universitario*, Año 12, Nro. 12, Buenos Aires.
- Varela, S. (2007). "Las dinámicas del cambio en las universidades estatales. Una aproximación desde el neoinstitucionalismo a la experiencia reciente de la UNICEN". En Krotsch, Pedro; Camou, Antonio; Prati, Marcelo (coord.) *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Weick, K. (1976). *Education Organizations as Loosely Coupled Systems*. En *Administrative Science Quarterly*. Vol. 21, N°1, marzo, pp. 1-19, Cornell University Johnson Graduate School of Management.
- Yin, R. (1989). *Case Study Research. Design and Methods*. London: SAGE.

Anexo

1. Entrevistas realizadas

- Basualdo Farjat Juan, decano de la Facultad de Ciencias Médica de la UNLP (2018), ciudad de La Plata, 27 de junio de 2019.
- Condenanza Clara, presidente de la FULP (2012-2014), 5 de agosto de 2017, vía skype.
- Dibbern Alberto, secretario de Políticas Universitarias de la Nación (2006-2012), ciudad de Buenos Aires, 20 de febrero de 2019.
- Duek Gustavo, secretario académico de la Universidad Nacional de La Matanza, San Justo, 19 de marzo de 2019.
- Echazarreta Diego, docente y expresidente del centro de estudiantes de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP (1990), ciudad de La Plata, 24 de enero de 2020.
- Fures Nery, docente de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP, ciudad de La Plata. Entrevista N°1: 22 de agosto de 2019. Entrevista N°2: 28 de agosto de 2019. Entrevista N°3: 17 de octubre de 2019.
- Giordano Carlos, asesor Cámara de Diputados y docente de la UNLP, ciudad de La Plata, 18 de agosto de 2017.
- Hijano Julio César, secretario académico de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP (2014-2018), Ciudad de La Plata. Entrevista N°1: 23 de marzo de 2016. Entrevista N°2: 14 de noviembre de 2018.
- Lescano Isidro, exconsejero directivo (estudiante) de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP, ciudad de La Plata, 9 de agosto de 2019.
- Lorente Patricio, secretario general de la UNLP (2018), ciudad de La Plata, 24 de mayo de 2019.
- Marengo Roberto, jefe de asesores Cámara de Diputados y docente de la UNLP, ciudad de La Plata, 25 de agosto de 2017.
- Marini María, vicedecana de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP (2018), ciudad de La Plata, 20 de agosto de 2019.
- Martiarena Eduardo, expresidente de la Agremiación Médica Platense y presidente de Concertación de Entidades Médicas Independientes

Bonaerenses (CEMIBO), ciudad de La Plata. Entrevista N°1: 12 de noviembre.
Entrevista N°2: 18 de diciembre de 2019.

- Martínez Jorge, decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP (2006-2010; 2010-2014), ciudad de La Plata, 27 noviembre de 2018.
- Merele Rocío, exconsejero directivo (estudiante) y expresidente del Centro de Estudiantes de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP, ciudad de La Plata, 15 de agosto de 2019.
- Pugliese Juan Carlos, secretario de Políticas Universitarias (2002 y 2005), ciudad de Buenos Aires, el 14 de diciembre de 2018.
- Puiggrós Adriana, 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), ciudad de Buenos Aires, 10 de agosto de 2017.
- Rabassa Martin, consejero directivo (JTP) de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP (2018), ciudad de La Plata, 20 de noviembre de 2018.
- San Mauro Mario, secretario de Asuntos Académicos de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP (2018), ciudad de La Plata, 12 de noviembre de 2019.
- Sanutto Julia, exdirectora de Currículum y Planes de Estudio de la UNLP, ciudad de La Plata, 29 de junio de 2017.
- Tauber Fernando, presidente (2010-2014; 2018) y vicepresidente de la UNLP (2014-2018), ciudad de La Plata, 5 de junio de 2019.

2. Fuentes documentales

2.1 Documentos provenientes del CIN y la SPU

- Consejo Interuniversitario Nacional. Resolución 923/14. Buenos Aires, 11 de marzo de 2014.
- Consejo Interuniversitario Nacional. Resolución 899/13. Buenos Aires, 7 de noviembre de 2013.
- Consejo Interuniversitario Nacional. *Sobrelíneas para una ley de educación superior* (2007). En: Pugliese, J. C. (2007). Informe de Actividades abril-diciembre 2007, IIPE-UNESCO Buenos Aires.

- Consejo Interuniversitario Nacional. Acuerdo Plenario N° 640/07. Buenos Aires, 4 de julio de 2007.
- Consejo Interuniversitario Nacional. *Declaración de Horco Molle*, Tucumán, 27 de agosto de 2004. Aprobada por Acuerdo Plenario N° 537/04, Río Gallegos, 23 septiembre de 2004.
- Pugliese, J. C. (2007). *Informe de Actividades abril-diciembre 2007*, IPE-UNESCO Buenos Aires.

2.2 Documentos provenientes del Poder Legislativo

- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. *Hacia una nueva ley nacional de educación superior. Consulta realizada por la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Documentos y proyectos (2008-2011)*. Adriana Puiggrós (coord.). (2012) San Justo: Universidad Nacional de la Matanza.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 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. Versión taquigráfica. Dirección de Taquígrafos. 6a. Reunión - 5a. Sesión Ordinaria. 05 de junio de 2013. [En línea] [consulta: 16 de mayo 2018] <http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/>
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Versión taquigráfica (provisional). Período 133° 10ª Reunión - 9ª Sesión ordinaria - 28 de octubre de 2015. [En línea] [consulta: 16 de mayo 2018] <http://www1.hcdn.gob.ar/sesionesxml/item.asp?per=131&r=6&n=18>
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Expediente: 7846-D-2018. Trámite Parlamentario N° 187 Fecha: 19 de febrero de 2019. [En línea] [consulta: 16 de mayo 2018] <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=7846-D-2018&tipo=RESOLUCION>

2.3 Proyectos de ley

- Puiggrós, Adriana y otros. Expte. 1846-D-2011. Trámite Parlamentario: 029 (14/04/2011)
- Donda Pérez, Victoria. Expte. 2794-D-2010. Trámite Parlamentario: 46 (05/05/2010)
- Barrios, Miguel Angel y otros. Expte. 1134-D-2011. Trámite Parlamentario: 0014 (22/03/2011).
- Amadeo, Eduardo Pablo. Expte. 5430-D-2010. Trámite Parlamentario: 103 (04/08/2010)
- Pinedo, Federico. Expte. 1066-D-2011. Trámite Parlamentario: 12 (18/03/2011)

2.4 Documentos institucionales de la UNLP

- Universidad Nacional de La Plata. Estatutos 1986, 1996 y 2008.
- Universidad Nacional de La Plata (1994a). Secretaria de Asuntos Académicos. Origen socioeducativo de los ingresantes y rendimiento académico. La Plata. Mimeo.
- Universidad Nacional de La Plata (1995). Secretaría de Asuntos Académicos. Programa de cofinanciamiento de las acciones de ingreso 1996. La Plata, octubre de 1995. Mimeo.
- Universidad Nacional de La Plata (1995). Secretaría de Asuntos Académicos. Programa de Equiparación de Oportunidades Educativas. La Plata, octubre de 1995. Mimeo.
- Universidad Nacional de La Plata (1996). Secretaria de Asuntos Académicos. Informe Final Ingreso 1996. La Plata, septiembre de 1996. Mimeo.
- Universidad Nacional de La Plata (2014) *Plan Estratégico de Gestión 2010-2014*. La Plata. http://www.unlp.edu.ar/uploads/docs/plan_estrategico_2014_2018.pdf, último acceso 1/11/2015.
- Universidad Nacional de La Plata (2014). *Anuario Estadístico 2013/2014/2015: Indicadores Comparados*, La Plata. <http://www.unlp.edu.ar/indicadores>, último acceso 13/04/2016.
- Universidad Nacional de La Plata (2015). Guía completa Cursos de Ingreso 2015. Disponible en

http://unlp.edu.ar/articulo/2014/12/29/guia_completa_cursos_de_ingreso_2015
último acceso 22/06/2016.

- Universidad Nacional de La Plata (UNLP, 1994b) Secretaría Académica. Caracterización de las estrategias de ingreso en cada Facultad. ¿Cursos de nivelación, cursos introductorios o cursos de ingreso? La Plata. Mimeo.
- Universidad Nacional de La Plata. Ordenanza 288/15. “Ingreso a la Universidad Nacional de La Plata”. La Plata.
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/51010/Documento_completo.pdf?sequence=1. Último acceso: 20/06/2017.
- Universidad Nacional de La Plata (2015). Acta taquigráfica del Consejo Superior de la UNLP, n°1222. 16 de diciembre de 2015. La Plata. Mimeo.
- Universidad Nacional de La Plata. Ordenanza 271/05. “Condiciones generales del ingreso a las facultades y escuelas superiores de la UNLP”. La Plata, 2005.
http://www.unlp.edu.ar/uploads/docs/ordenanza_n_271.pdf, último acceso: 1/11/2016.
- Facultad de Ciencias Médicas - UNLP. (2013) Estrategias de Ingreso. La Plata, noviembre de 2012. Mimeo.

2.5 Expedientes judiciales

- UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SAN MARTIN c/ EN-MEDUACION DE LA NACION s/PROCESO DE CONOCIMIENTO, Expte. N° 5838/2016, Poder Judicial de la Nación. Juzgado Contencioso Administrativo Federal 12, 2016.
- Expte. S.C. F. 787, L. XLII. Fecha: 21 de octubre de 2008.

2.6 Otros documentos consultados

- Conferencia Regional de la Educación Superior en Cartagena de Indias (2008). *Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe*.
- Federación Universitaria Argentina (2015). Ley de Educación Superior. Educación de luto. 20 años sin respuestas. Propuestas para una nueva Ley.

- Ley de Educación Superior N° 24.521. Sancionada el 20 de julio de 1995. Promulgada el 7 de agosto de 1995 (Decreto 268/95). Publicada el 10 de agosto de 1995, Boletín Oficial n° 28204.
- Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior n° 27.204. Sancionada el 28 de octubre de 2015. Promulgada 9 de noviembre de 2015 (Decreto 2358/2015). Publicada el 11 de noviembre de 2015, Boletín Oficial N° 33254.