

Del consenso al disenso de posturas: crisis del veto a la Ley de Financiamiento Universitario

From consensus to dissenting positions: crisis of the veto of the University Funding Law

Natalia Alvarado Ávalos

Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino

natalia.alvarado@unsta.edu.ar

Resumen: El caso del veto a la Ley de Financiamiento Universitario generó una situación de crisis dentro del Gobierno Nacional, que fue reducida a un conflicto de intereses voluntarios entre los jugadores involucrados. Las estrategias dominantes como los voceros elegidos fueron la clave para la gestión del caso, controlando daños en la reputación del Ejecutivo Nacional y evitando la pérdida de poder. Mediante la aplicación de la matriz EVAS se puede analizar el cambio de enfoque que logra consensuar el equipo del mandatario Javier Milei. De esta forma logra un resultado en el que mantiene la meta buscada, dividiendo internamente los bloques en la Cámara Baja.

Palabras claves: crisis, conflicto, veto presidencial, financiamiento universitario, diputados.

Abstract: The case of the veto of the University Financing Law generated a crisis situation within the national government, which was reduced to a voluntary conflict of interests between the players involved. Dominant strategies such as the chosen spokespersons were the key to managing the case, controlling damage to the reputation of the National Executive and avoiding the loss of power. By applying the EVAS matrix, it is possible to analyse the change in approach that Javier Milei's team was able to reach a consensus on. In this way, it achieves a result in which it maintains the desired goal, internally dividing the blocks in the Lower Chamber.

Keywords: crisis, conflict, presidential veto, university funding, deputies.

Introducción

El presente *paper* abordará como caso de estudio, el conflicto universitario previo al veto presidencial de la Ley de Financiamiento Universitario y póstuma aprobación. El objetivo principal es analizar a los actores y sus cambios o mantenimiento de posiciones durante esta crisis que provocan los disensos y los consensos, como así también definir la tipología del hecho en base a la clasificación propuesta por Luciano Elizalde (2011, p. 54) tras una breve descripción de los acontecimientos. Además, definir quién podría ser el vocero como las estrategias llevadas adelante entre los meses de septiembre y octubre.

Un proceso de crisis, según Elizalde (2004, p. 19), “es una situación en la que alguien puede cambiar su posición de poder”. Es decir, la primera consecuencia es la pérdida como la consolidación relativa de poder acorde a la estrategia y cómo se sobreponga a la crisis. Además, se debe tener en cuenta que estos procedimientos son rápidos al igual que los tiempos para su gestión, esto implica la coordinación de equipos de comunicación y negociación para contener la mayor cantidad de efectos negativos posibles u optimizar resultados.

La herramienta metodológica que se utilizará para concretar los objetivos planteados es la matriz EVAS, a través de las cuales se buscará responder las siguientes preguntas: ¿cuándo comenzó la crisis? ¿Quiénes son los actores principales? ¿Quiénes mantuvieron la misma postura cuando se votó la Ley de Financiamiento y el veto presidencial? ¿Quiénes cambiaron de postura? ¿Cuáles fueron sus motivos a exponer? ¿Qué estrategias predominaron durante el proceso de crisis? ¿A qué categoría de crisis pertenece este acontecimiento?

Al finalizar el análisis se responderán estas preguntas y plantearemos nuevos interrogantes que puedan surgir a modo de conclusión.

Descripción de hechos del caso

A principios de agosto se ingresa el proyecto de Ley de Financiamiento Universitario en la Cámara de Diputados. La iniciativa contaba con dos dictámenes desde comisión, el propuesto en mayoría por el bloque Unión por la Patria y el propuesto en minoría por el bloque radical en conjunto a otras

fuerzas de la Cámara Baja. Finalmente, la Ley fue aprobada en general por 143 votos afirmativos a 77 negativos y una abstención, rechazando el dictamen en mayoría, pero aprobando el dictamen en minoría con modificaciones en artículos particulares. El proyecto en general tenía por objetivo establecer la actualización de partidas universitarias en base a diferentes índices macroeconómicos, además de la recomposición salarial del personal docente y no docente universitarios. Tras obtener media sanción, el proyecto giró a la Cámara de Senadores.

Sin embargo, desde el Gobierno Nacional adelantaron su posición de vetar el proyecto en caso de aprobarse en la Cámara Alta, bajo el fundamento de que las actualizaciones de las partidas universitarias planteadas como se encontraban en el articulado, ponían en riesgo la meta macroeconómica de “Déficit 0”. Al llegar al Senado, los argumentos y divisiones respecto al tratamiento del proyecto en comisión fueron similares a la cámara predecesora. Sin embargo, esta obtuvo dictamen y se procedió a su tratamiento a mediados de septiembre, la cual fue sancionada por 57 votos positivos contra 10 negativos y 1 abstención. De esta forma, se establecía que el financiamiento afectaría el 0,14% del PBI. Mientras tanto, el Gobierno Nacional llevó adelante el veto total a la Ley, publicado en el Boletín Oficial, el cual se trataría en las siguientes semanas para ser tratada en Diputados como cámara de origen del proyecto.

Esto conllevó a una serie de manifestaciones a nivel nacional, que reunieron no solo estudiantes, autoridades universitarias, sino también referentes políticos, sindicalistas, senadores y diputados provenientes del radicalismo, Unión Por La Patria y algunos referentes del PRO. Sin embargo, en esta etapa entraron como jugadores claves el presidente de la Cámara de Diputado de La Libertad Avanza, Martín Menem y el Ministro del Interior, Guillermo Francos, quienes llevaron adelante las negociaciones con los gobernadores para revertir algunos votos en el Congreso que permitan vetar la Ley de Financiamiento Universitario. Entre los mandatarios provinciales claves para sostener el veto, se destacaron el Gobernador de Tucumán, Osvaldo Jaldo y de Catamarca, Raúl Jalil para conseguir apoyo en los bloques peronistas.

A principios de octubre el veto llega a Diputados, donde los cambios discursivos en algunos funcionarios legislativos fueron modificándose en las últimas semanas. Finalmente, tras un intenso debate la Cámara Baja, en una sesión especial realizada el 9 de octubre, respaldó el veto del Ejecutivo por

160 votos positivos a 84 negativos y 5 abstenciones. A modo de consecuencia, por un lado, esto generó la división en el bloque radical, mientras que en el bloque peronista se reavivó la propia interna a nivel nacional. Por otro lado, una serie de redacciones surgieron en los organismos universitarios docentes y estudiantiles que realizaron convocatorias a paros, clases públicas, asambleas, entre otras.

Sin embargo, tras un par de semanas de manifestaciones, el 15 de octubre el Ministerio de Capital Humano anunció que la Procuración del Tesoro firmó un dictamen para que la Sindicatura General de la Nación realice las auditorías a las altas casas de estudios. De forma inmediata, el rector de la UBA, Ricardo Gelpi, anunció en una conferencia de prensa que tomarán medidas legales contra la acción de auditoría rechazando el “intento de intervención” por parte del Ejecutivo Nacional. Por otro lado, los cambios de posiciones de varios diputados reavivaron las internas de los diferentes partidos en las distintas provincias, en especial en la Unión Cívica Radical, que provocó la suspensión de algunos de sus diputados.

Actores principales

En los hechos se puede identificar a los siguientes grupos o individuos como los principales actores de esta crisis:

- Javier Milei: Economista y Presidente de la Nación quien aplica el veto a la Ley bajo el argumento de que la iniciativa no establece de dónde provenirán los fondos del financiamiento de las casas de altos estudios y que éste afectará las metas del Gobierno.

- Guillermo Francos: Ministro del Interior, encargado de negociar con los gobernadores y referentes políticos para cambiar de sentido los votos del Congreso.

- Martín Menem: Diputado de La Libertad Avanza y Presidente de la Cámara Baja, encargado de llevar adelante las sesiones como acompañar las negociaciones con los bloques.

- Gobernadores Provinciales: se reunieron tras la sanción de la Ley para dialogar con Milei sobre el veto.

- Bloque de Diputados Radicales en contra del veto (Martín Tetaz y Martín Losteau, etc.): votan en favor de la Ley.

- Bloque de Diputados Radicales en favor del veto (Mariano Campero, Martín Arjol, Luis Picat, etc.): Se ausentan durante la sesión.

- Bloque de Diputados PRO: a pesar de las críticas a La Libertad Avanza, mantuvieron su alianza legislativa.

- Mauricio Macri: expresidente de la Nación y titular del PRO, a pesar de las críticas al oficialismo, mantuvo una reunión con su bloque de Diputados y definió junto a los legisladores nacionales la postura para la sesión especial.

- Bloque Diputados Unión por la Patria: Se mantuvieron en la misma postura tanto en la aprobación del proyecto como en el veto.

- Bloque La Libertad Avanza: mantiene la postura del Gobierno.

Cristina Kirchner: exvicepresidente, mantuvo su postura crítica al gobierno nacional.

- Sergio Massa: exministro de Economía y ex candidato a Presidente, reapareció durante las manifestaciones, manteniendo su postura contra el veto.

- Universidades y grupos estudiantiles: sientan posición en desacuerdo al veto a través de marchas.

Se excluye de esta lista al Senado, si bien tuvo un rol protagónico sobre el comienzo del caso en la sanción de la Ley; a los fines metodológicos se toma a Diputados, ya que el cambio de postura fue el más visible mediáticamente.

Matriz EVAS de la sesión de sanción de la Ley

ACTORES	ENFOQUE	VERSIONES	ACTOS	SEÑALES
Javier Milei	Económico Oficialista	Mantener metas del Gobierno.	Publicar en redes sociales. Vetar la Ley.	Palabras: “Pone en peligro el Déficit 0” “No explica de dónde provienen los fondos” “Las casas de estudios no quieren ser auditadas” “Será vetada”
Guillermo Francos	Económico Oficialista	Mantener metas del Gobierno	Firmar Veto. Reunirse con Gobernadores y actores políticos.	Palabras: “No vamos a aprobar una Ley que ponga en riesgo el déficit 0”
Martín Menem	Económico Oficialista	Mantener las metas del Gobierno	Acepta sesionar para tratar la Ley de Financiamiento Universitario para mantener quórum de sesión. Vota en contra.	Palabras: “Tenemos que ir por el equilibrio fiscal”
Mauricio Macri	Aliado/critico de medidas	Se mantiene silencio sobre este tema.	Se mantiene en silencio sobre este tema.	No emite ni gestos ni palabras.
Cristina Kirchner	Oposición	Desfinanciamiento de la educación pública. Inversión.	Emite mensajes criticando la posición del Gobierno. Apoya la aprobación de la Ley de Financiamiento.	Palabras: “Eso era el pasaporte hacia una Argentina mejor: estudiar y trabajar”

Sergio Massa	Oposición	No emite postura.	Se mantiene en silencio en esta primera sesión.	No emite gestos ni palabras.
Gobernadores	Institucional	La mayoría no emitió postura.	Se mantienen en silencio. Mantienen agenda de reuniones con el Gobierno.	No emiten gestos ni palabras.
Bloque UCR en contra del veto	Oposición	Desfinanciamiento de la educación pública. Inversión.	Propone dictamen en minoría. Votan a favor. Acompañan marchas en favor de la educación pública.	Palabras: “La educación es la posibilidad de soñar con un futuro mejor” “La educación es la mejor inversión pública”
Bloque UCR a favor del veto	Oposición. Acompañan votaciones de proyectos del Ejecutivo.	Algunos acompañan a la educación pública, pero manifiestan flexibilidad de acompañar el enfoque del Gobierno.	No asistieron a la votación de ese tema.	Algunos no emitieron ni palabras ni gestos. Otros, expresaron ampliar el financiamiento de la UBA a las universidades del interior con anterioridad a la sesión.
Bloque UxP	Oposición	Desfinanciamiento de la educación pública. Inversión.	Propone un dictamen en mayoría. Votan a favor.	Palabras: “La educación pública está en peligro”

Bloque PRO	Aliados/ críticos	Afecta las metas del Gobierno.	Votan de forma dividida, la mayoría de diputados votan en contra mientras que dos lo hacen en favor de la Ley.	Palabras: “Reclamo legítimo de las universidades, pero el impacto fiscal de esta ley es de 1200 millones de dólares”
Bloque LLA	Económico Oficialista	Mantener metas del Gobierno	Votan en contra	Palabras: “Mantener Déficit 0” “Equilibrio Fiscal”
Universidades y grupos estudiantiles	Principales afectados	Desfinanciamiento de la educación pública. Inversión.	Marchas en favor de la educación pública. Vigilias. Comunicados.	Palabra: “Resuelve los problemas de previsibilidad recomposición salarial”

Fuente: Elaboración propia.

Matriz EVAS con la sesión del veto a la Ley de Financiamiento Universitario

ACTORES	ENFOQUE	VERSIONES	ACTOS	SEÑALES
Javier Milei	Económico Oficialista	Mantener metas del Gobierno	Publicar en redes sociales. Vetar la Ley. Cuestiona los argumentos opositores.	Palabras: “Pone en peligro el Déficit 0” “No explica de dónde provienen los fondos” “Las casas de estudios no quieren ser auditadas” “Será vetada”
Guillermo Francos	Económico Oficialista	Mantener metas del Gobierno	Reunirse con Gobernadores y actores políticos.	Palabras: “No vamos a aprobar una Ley que ponga en riesgo el déficit 0”
Martín Menem	Económico Oficialista	Mantener las metas del Gobierno	Reunirse con bloques de diputado. Vota en contra.	Palabras: “Tenemos que ir por el equilibrio fiscal”
Mauricio Macri	Aliado/ crítico de medidas	Acuerda apoyar el veto a la Ley	Se reúne con sus diputados y senadores para sentar postura. Publica una carta contra el kirchnerismo por la Universidad Pública.	Palabras: “La defensa de la universidad pública requiere poner fin al uso político de los recursos universitarios”

Cristina Kirchner	Oposición	Desfinanciamiento de la educación pública. Inversión.	Emite mensajes criticando la posición del Gobierno. Apoya la aprobación de la Ley de Financiamiento. Está en contra del veto.	Palabras “Sin embargo, el voto contra la universidad nacional, pública y gratuita prevaleció, y el veto de Milei contra la educación, sigue vigente”
Sergio Massa	Oposición	Desfinanciamiento de la educación pública.	Publica su postura en redes sociales. Acompaña en la marcha en defensa de la educación pública.	Palabras: “Proteger la Universidad es cuidar el sueño de millones de jóvenes y el futuro del país”
Gobernadores	Acompañan el voto	Blindan el voto en el marco de negociación por recursos.	Un sector de Gobernadores acompaña el veto. Dos gobernadores son clave para lograr el veto (Jaldo y Jalil)	Palabras: Defienden las posturas de sus diputados
Bloque UCR en contra del veto	Oposición	Desfinanciamiento de la educación pública. Inversión	Votan a favor. Acompañan marchas en favor de la educación pública.	Palabras: “La educación es la posibilidad de soñar con un futuro mejor” “La educación es la mejor inversión pública”

Bloque UCR a favor del veto	Oposición. Acompañan votaciones de proyectos del Ejecutivo	Mantener el déficit 0. Eliminar el uso político de los fondos universitarios.	Votan a favor del veto. Publican su opinión en redes sociales.	Palabras: Fundamentan su postura.
Bloque UxP	Oposición	Desfinanciamiento de la educación pública. Inversión.	Acompañan en las marchas Votan en contra.	Palabras: “La educación pública está en peligro”
Bloque PRO	Aliados/ críticos	Afecta las metas del Gobierno	Votan de forma conjunta en favor del veto a la Ley.	Palabras: Sostienen el discurso acordado con Mauricio Macri.
Bloque LLA	Económico Oficialista	Mantener metas del Gobierno	Votan en favor al veto	Palabras: “La educación no está en peligro”
Universidades y grupos estudiantiles	Principales afectados	Desfinanciamiento de la educación pública. Inversión.	Marchas en favor de la educación pública. Vigilias. Comunicados. Asambleas. Toma de facultades.	Palabra: “Repudió el accionar de diputadas/os nacionales – especialmente a quienes se formaron en la universidad pública o enseñan en ella– que colaboraron con su voto al esfinanciamiento de las casas de estudios superiores.”

Fuente: Elaboración propia.

Las comparaciones de ambos cuadros plasman la diferencia entre las acciones y las posturas, las cuales varían en los bloques de diputados radicales y peronistas no kirchneristas, a través de sus Gobernadores y las negociaciones con intermediarios por parte del Gobierno como Guillermo Francos y Martín Menem. Esto además del cambio de posición de figuras como Macri y Massa, que se mantenían en silencio durante el inicio de la crisis, pero en el veto terminaron interviniendo desde diferentes perspectivas. La negociación y la agilidad de los equipos fueron piezas claves para conseguir los votos para sostener el veto contra todo pronóstico.

Tipo de crisis y voceros determinados en cada momento de la crisis

Elizalde (2004) establece que una crisis puede ser un escándalo, una conflictividad, un conflicto, riesgos, controversias o contradicciones. El autor señala que dependiendo la gestión estos pueden generar la pérdida relativa de poder o consolidación del mismo, como el impacto negativo dentro de la reputación del jugador.

Acorde a las características del caso, la crisis del veto a la Ley de Financiamiento Universitario encuadra como un conflicto ya que:

Se caracteriza por el enfrentamiento consciente y buscado entre los jugadores, por algo que uno de ellos necesita de otro: un cambio de decisión, de acción, la aceptación o el cambio de una regla y de sus efectos, el control sobre un recurso determinado. (Elizalde, 2011, p. 55)

De esta forma, el juego de la Cámara de Diputados conlleva al cambio de decisiones como acciones para modificar una regla. Esto implicó un enfrentamiento consciente del Ejecutivo con las autoridades universitarias, los diputados opositores de Unión por la Patria que no estaban dispuestos a negociar con el bloque radical –que terminó dividido en dos bandos–, y diputados del peronismo no kirchnerista. Teniendo en cuenta que el objetivo principal era sostener el veto a la Ley para mantener el “Déficit 0”.

En este escenario se utilizaron una multiplicidad de voceros según la situación. En el caso de la defensa mediática del veto, el Ejecutivo, mediante notas a medios elegidos, sostuvo su posición con la figura de Javier Milei y en conferencias de prensa el vocero presidencial Manuel Adorni para el resto de

los medios. Mientras que, al momento de negociar, el ministro del Interior Guillermo Francos fue el encargado de transmitir la postura a los mandatarios provinciales, y Martín Menem a los diferentes diputados señalados en un mapa como posibles jugadores que podrían cambiar su voto.

Estos voceros tuvieron la meta de difundir el mismo mensaje en diferentes entornos que permitieron el control de lo que se comunicaba y la eficacia para establecer la misma postura en diferentes ámbitos y para variadas audiencias.

También cabe destacar que un conflicto puede devenir en una crisis mayor ante la falta de gestión y rapidez para resolver la situación. En este contexto, el hecho se mantuvo en los márgenes de un conflicto que concluyó con la situación deseada de modificar los votos en la Cámara Baja en favor del veto. Sin embargo, este conflicto afectó internamente a los bloques y la configuración de Diputados, ya que quebró valores fundamentales e ideológicos de los partidos que acentuaron las grietas, como el caso de la Unión Cívica Radical y el PJ. Mientras que el Gobierno pudo minimizar los daños asilándolo al Congreso y a algunos sectores estudiantiles como autoridades universitarias que se manifestaron en la vía pública.

Estrategias dominantes de los diversos actores

En un proceso de crisis, cada jugador apela a una estrategia para solucionar el problema. Desde el lado de las Universidades a través de convocatorias a paros, asambleas estudiantiles, clases públicas y marchas buscaron obtener la empatía para generar ese apoyo de la opinión pública que les permitiera presionar en la agenda. Sin embargo, desde el lado del oficialismo nacional, se apeló a segmentar el mismo mensaje mediante múltiples voceros para acentuar el enfoque elegido y enfocar las negociaciones con los ejecutivos provinciales y aquellos diputados que presentaran antecedentes de cambio voto, además de flexibilidad de diálogo en votaciones anteriores.

Mientras que desde el lado de las Universidades se buscó lograr el consenso con la opinión pública para generar un disenso con el Gobierno Nacional y de esta forma lograr el rechazo del veto en su favor. El Ejecutivo prefirió apelar al disenso interno de la Cámara para promover votos individuales y consensuar sobre esta apartado en su favor para lograr el cambio del sostenimiento del veto.

En la práctica, la estrategia dominante que permitió controlar daños y gestionar la crisis reduciéndola a un conflicto fue la del Ejecutivo, ya que quienes mayores daños recibieron por esta situación fueron los diputados que cambiaron su posición.

Conclusión

Tras concluir el análisis, resta intentar responder a los interrogantes planteados al comienzo del *paper*. ¿Cuándo comenzó la crisis? Cronológicamente, en el momento en que se presentó la iniciativa y en los trabajos de Comisión de Diputados se marcaron las discrepancias. Mientras que los actores principales que se destacaron en este caso fueron los diputados, el Ejecutivo nacional, referentes políticos de peso y las Universidades. De estos grupos de actores, los diputados y referentes políticos como Mauricio Macri cambiaron sus opiniones como intervenciones, mientras que algunas fracciones de legisladores nacionales opositores mantuvieron su postura y empatizaron con la causa de las Universidades.

En este estudio de caso, los discursos preponderantes que se enfrentaron, como se pudo ver en la matriz EVAS, fueron “el desfinanciamiento de la educación pública” contra “mantener las metas económicas del Gobierno: Déficit 0”. De esta forma, del lado de las Universidades y de diputados opositores se apeló al consenso con la opinión pública para generar el disenso con el oficialismo nacional; sin embargo, la estrategia del Ejecutivo de apelar al disenso dentro de la Cámara para generar un consenso en la votación de este apartado fue más exitosa y permitió que la situación de crisis se redujera a un conflicto que afectó internamente la configuración de los bloques opositores.

Por un lado, este análisis deja abierto una serie de interrogantes para otro tipo de trabajo enfocado en la imagen y los efectos de la opinión pública. ¿Cómo afectó la imagen de cada diputado que cambió su voto a nivel nacional? ¿Y en sus respectivas provincias? ¿Cómo afectó la imagen de las autoridades de las Universidades Nacionales? Por otro lado, cabe destacar que este no es el único frente abierto del Gobierno Nacional, por lo que resta preguntar, ante próximos conflictos legislativos, ¿podrá contar con el apoyo de los mandatarios provinciales? ¿Cuál podría ser la estrategia para controlar los daños de otra crisis? ¿Hasta qué punto los disensos dentro del Congreso podrían ser favorables en las votaciones de medidas?

Finalmente, cabe destacar que este análisis solamente se centra en los actores sin considerar la categoría de liderazgo, ni los efectos propiamente dichos en la imagen y se trabaja bajo la premisa de una crisis gestionable.

Referencias

- Arias, G. y Doldan, L. (2019). *Comunicar lo local. Estrategias electorales y de gobierno en el ámbito local*. La Crujía.
- Bentolila, S. y Riorda, M. (2020). *Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara. Aprender de las crisis*. Paidós.
- Elizalde, L. (2004). *Estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación*. La Crujía.
- Elizalde, L. (2017). *Manejar el disenso. Estrategias, tácticas y modelos de gestión*. La Crujía.
- Elizalde, L., Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. (Eds.). (2011). *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. La Crujía.
- Fernández Pedemonte, D. (2010). *Comoción pública. Los casos mediáticos y sus públicos*. La Crujía.
- Sádaba, T. (2007). *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*. La Crujía.



Publicado bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial 4.0 Internacional