

El movimiento universitario de 2018: ¿histórico?

Adolfo León Atehortúa Cruz*

Introducción

El 14 de diciembre de 2018, el presidente de la República, Iván Duque Márquez, firmó con plataformas estudiantiles y profesoras un acuerdo de 18 puntos que fue calificado por el Ministerio de Educación Nacional, varios medios de comunicación y algunos dirigentes estudiantiles, como “histórico”¹. ¿Lo fue realmente? ¿Podemos afirmar, sin temor a dudas, que el acuerdo representa un hito para la educación superior pública?

Desde el punto de vista académico, el análisis de la afirmación nos llevaría al debate sostenido por historicistas e historiadores empíricos frente a tendencias y escuelas historiográficas del siglo XX; un proceso que evoluciona desde el positivismo de Leopold von Ranke o Geoffrey Elton hasta el relativismo de Edward Hallett Carr y su definición de la historia como un proceso continuo de interacción entre el historiador y sus hechos: un hecho pasado no se constituye en hecho

* Doctor en Ciencias Sociales de la École des hautes études en sciences sociales de París. Profesor Titular de la Universidad Pedagógica Nacional. Correo electrónico: adolate@pedagogica.edu.co.

1 “Gobierno y estudiantes logran histórico acuerdo...”. En, https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-379966.html?_noredirect=1. Se reproducen allí el acta del Acuerdo y la declaración presidencial sobre el mismo. Ver, igualmente, “Lo que lograron los estudiantes: un acuerdo histórico para el desarrollo de la Nación”, en, <https://www.semana.com/educacion/articulo/acuerdo-historico-entre-estudiantes-y-gobierno-por-la-educacion-superior-publica/594854>.

histórico hasta tanto no es aceptado como tal por los historiadores (Carr, 2001, p. 32). A partir de allí, vendría entonces el examen de las múltiples características que la historiografía contemporánea le ha asignado a la valoración de los hechos históricos: su relevancia e impacto social, su relación de contexto con otros sucesos, coyunturas y procesos, así como las rupturas que propicie en el devenir de la misma sociedad o sus sectores, entre otras.

Desde luego, muchas circunstancias podrían citarse a favor de la nominación del acuerdo como hecho histórico, descartando la refracción e interpretación que de este tipo de acaecimientos corresponde a los historiadores en el tiempo. Pero, cuando valoramos la postulación del hecho con criterios académicos e historiográficos, nos vemos abocados a evitar un probable error de apreciación que debe aclararse de inmediato: ¿cuál es el hecho histórico? ¿El acuerdo, su firma en la Casa de Nariño, o el movimiento universitario que llevó al acuerdo?

El acuerdo y su firma, podría argumentarse, fueron producto de la movilización universitaria. El primero es tan solo un documento que queda como constancia del resultado obtenido por la movilización y la negociación, mientras su firma enuncia el compromiso de las partes con lo acordado. En este sentido, el acuerdo solo podría catalogarse como histórico si se asocia con el movimiento universitario que lo gesta, con el hecho social por excelencia. ¿Fue histórico? El presente ensayo destaca algunas de sus cualidades y sugiere respuestas a través de tres aspectos: i) lo excepcional del movimiento, ii) el contexto en el cual se construye y desarrolla, y iii) sus logros y falencias.

Lo excepcional del movimiento universitario de 2018

Postulamos a continuación algunas características, condiciones o episodios que demuestran lo original y novedoso del movimiento, así como sus fortalezas.

Movilización general en el sector público con apoyo de estudiantes de universidades no oficiales

Para empezar, debe advertirse que el movimiento abarcó a la totalidad de las universidades públicas del país y a algunas instituciones de educación superior públicas no consideradas como universidades. Desde la Universidad del Atlántico hasta la Universidad de Nariño; las nacionales y las departamentales; las más grandes y las más pequeñas. En total, de una forma u otra, las comunidades de más de 38 establecimientos públicos se sumaron al movimiento a lo largo y ancho de la geografía colombiana; cerca de 700.000 estudiantes comprometidos. La responsabilidad con la movilización no cobijó tan solo a la capital del país. El peso de la región fue indiscutible y se hizo presente con firmeza en cada encuentro estudiantil, en cada acto programado, en la negociación misma.

Por primera vez en mucho tiempo, la movilización logró identificar en sus reivindicaciones a las IES públicas y unir las en su reclamo. Si bien no obtuvo como en 2011 la sinergia de intereses entre estudiantes de las universidades oficiales y no oficiales, la participación de estos últimos no puede desconocerse: asistieron a procesos organizativos, hicieron presencia en las marchas y formaron parte de la Mesa de Diálogo con plataformas y dirigentes que los representaron. Algunos asuntos, como la propuesta de reforma al Icetex, fueron de su especial interés.

Participación multiestamentaria

Aunque la intervención estudiantil fue el alma y fuerza motriz del movimiento, la del profesorado fue también vital. Las primeras expresiones, incluso, surgieron en la Universidad de Antioquia por el descontento de los docentes frente a la Reforma Tributaria de 2016 que cobraba ahora sus emolumentos. Se sumaron profesores de la Universidad de Caldas y, al tiempo que los estudiantes declaraban paro como si fueran tocados por una especie de efecto dominó, los profesores se pronunciaron en todo el país con asambleas permanentes. En forma prácticamente simultánea, las organizaciones profesoras tomaron cartas en el asunto: la Asociación de Profesores de la Universidad de Antioquia (Asoproudea), la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU), con sus diversas seccionales, la Asociación de Representantes Profesorales (Arpup) y diversas mesas de trabajo o encuentro que fueron constituyéndose a nivel local, regional o nacional. Profesores de planta, los mal llamados profesores ocasionales y catedráticos, rompieron barreras para expresarse al unísono.

Al lado de estudiantes y profesores, se manifestaron funcionarios y trabajadores no solo a través de sus organizaciones gremiales y sindicales, sino que lo hicieron también de manera individual, en forma solidaria, como lo hicieron egresados y pensionados. Las marchas plasmaban el retorno de muchos de ellos a su alma mater.

Novedosa e inspiradora fue la participación de padres y madres de familia en no pocas universidades. Ellos mismos convocaron reuniones y crearon comités de trabajo para defender, en su criterio, la educación de sus hijos. En universidades como la Pedagógica Nacional, su presencia fue alentadora.

Finalmente, no puede soslayarse la identificación inicial de los rectores y directivos con las preocupaciones presupuestales del movimiento universitario. Algunos de ellos acompañaron las primeras marchas e impulsaron actividades de información o asambleas multiestamentarias. Como es sabido, defecionaron en su mayoría tras el acuerdo suscrito por ellos con el presidente, pero algunos mantuvieron una posición por lo menos ecuánime y respetuosa frente a las decisiones de los demás estamentos con respecto al movimiento.

Decisiones con democracia

El movimiento tuvo la oportunidad de poner a prueba el carácter democrático de sus decisiones. Los paros estudiantiles en las universidades fueron decididos por asambleas multitudinarias que no se asomaban en los transcurso institucionales desde hace muchos años. Los videos y fotografías que circularon masivamente por las redes sociales mostraron al auditorio León de Greiff abarrotado, a los coliseos y plazas de las universidades regionales totalmente llenos, sin espacio para una sola aguja.

Probablemente desconfiados de la aceptación del paro, o tal vez para presionar su levantamiento, las directivas de algunas universidades promovieron consultas virtuales entre los estudiantes para decidir la continuidad del movimiento o el retorno a clases. La participación fue numerosa y los resultados no dejaron la menor duda: el paro estudiantil contaba con un apoyo mayoritario innegable que desafiaba incluso la pérdida o cancelación del semestre. Los estudiantes estaban dispuestos a jugarse el todo por el todo.

Al calor del movimiento, las plataformas estudiantiles se fortalecieron. La Unión Nacional de Estudiantes de Educación Superior (UNEES) realizó masivos encuentros previos al paro y durante el paro. Su capacidad movilizadora fue indiscutible: su encuentro en Florencia, en la Universidad de la Amazonía, consolidó su estructura. Poco después, la Universidad Distrital recibió cerca de dos mil estudiantes procedentes de todo el país durante los días 20 y 21 de octubre, para su Encuentro Nacional de Emergencia. Por su parte, la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles (Acreees) apuntaló su forma orgánica, como resultado de un proceso iniciado en diciembre de 2014. Ambas, junto a la Federación Nacional de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (Fenares), decidieron con espíritu democrático superar sus diferencias para asistir a la Mesa de Diálogo con el Gobierno.

Prolongación del paro

Aunque el compromiso con el movimiento por parte de las comunidades universitarias en las IES públicas fue desigual, la parálisis total acompañó a la mayor parte de ellas. Desde la declaratoria oficial del paro nacional, ocurrida en octubre 10, hasta la firma del acuerdo en diciembre 14, transcurrieron 66 días. No obstante, hubo casos especiales: los profesores de la Universidad de Antioquia se declararon en asamblea permanente desde el 23 de agosto, publicaron un pronunciamiento en prensa nacional y convocaron de inmediato un encuentro de universidades públicas para el 18 de septiembre, el cual decidió impulsar el movimiento y realizar una “toma de Bogotá” el 10 de octubre. Así mismo, los profesores de la Universidad de Caldas iniciaron el movimiento el

30 de agosto, en tanto que otras tardaron dos o tres semanas en el mes de enero de 2019 para levantarlo oficialmente en asambleas participativas.

Si comparamos la duración del paro en 2018 con lo ocurrido en ocasiones anteriores dentro de las IES públicas, la cifra es contundente. El movimiento organizado por la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) en 2011, considerado en Colombia el más largo del siglo XXI hasta ahora, abarcó desde el 12 de octubre hasta el 11 de noviembre de ese mismo año, cuando el presidente Juan Manuel Santos decidió retirar el proyecto de reforma a la Educación Superior presentado al Congreso, es decir, 31 días. Es cierto, sin embargo, que algunas comunidades universitarias lo prolongaron hasta finales del mes de noviembre y primera semana de diciembre, como sucedió en la Universidad Pedagógica Nacional, pero, en la mayoría de los casos, se debió a conflictos o pliegos locales y no a las razones que originaron el movimiento.

Por otra parte, si bien a lo largo del siglo XX se presentaron movilizaciones estudiantiles que adquirieron de alguna manera un carácter histórico, no necesariamente estuvieron acompañadas por un paro indefinido, como sucedió con el movimiento por la séptima papeleta en 1990. La larga duración de otros, igualmente, ha reunido el cese de actividades académicas por parte del estudiantado con el cierre indefinido de las universidades decretado por el Gobierno Nacional o establecido por los consejos superiores respectivos, como ocurrió en 1971. Otros movimientos fueron relativamente cortos o convocaron a una o pocas universidades, como sucedió en 1964 con los comuneros de la UIS, o en esa misma década con las universidades Nacional, Antioquia, Valle, de Caldas o del Cauca. Los hechos ocurridos durante los días 8 y 9 de junio de 1929 y 1954, a pesar de su indiscutible trascendencia, no se prolongaron en el tiempo como paro que involucrara a estudiantes universitarios de todo el país.

Renovadas e inteligentes formas de expresión

El movimiento universitario de 2018 reeditó formas de expresión que parecían olvidadas o a las cuales no se había acudido nunca.

Por primera vez en la historia de las movilizaciones correspondientes a la educación superior pública en el orden nacional, tres profesores de diferentes universidades (Caldas, Quindío y Pedagógica Nacional) protagonizaron una huelga de hambre que estimuló a las bases estudiantiles con su ejemplo, persuadió a grandes medios de comunicación que ignoraban o planteaban dudas acerca de la justicia o necesidad de lo exigido, y emplazó al Ministerio de Educación Nacional para atender la constitución de una mesa de diálogo y negociación como alternativa frente al paro. A su gesto de ayuno se unieron estudiantes de la UPTC y de la misma Pedagógica Nacional con jornadas de hasta 72 horas dentro de la universidad y en la vía pública.

Las plataformas estudiantiles brillaron por lo osado y novedoso de sus actos. Ellas revivieron, en todo el país, formas de movilización social que estuvieron presentes durante los años sesenta y setenta del siglo pasado: visitaron iglesias y barrios, agitaron en buses y centros comerciales, promovieron jornadas informativas dirigidas a la población en los lugares menos sospechados. A las tomas pacíficas de edificios universitarios en gruesa parte de las instituciones del país, se sumaron las tomas de la Ermita en Cali, de la rectoría en la Universidad Nacional, de la Biblioteca Nacional y del Ministerio del Interior en Bogotá, así como la ocupación del parque Caldas en Popayán. Si bien algunas de estas tomas fueron cuestionadas por la forma o el momento de su realización, dejaron ver una marea estudiantil que no retrocedía en sus propósitos. Desde diversos puntos cardinales del país salieron marchas hacia la capital que, sin duda, estremecieron los lugares por donde transitaban. Desde Popayán, Ibagué, Florencia, Bucaramanga, Tunja y Santa Marta, nutriéndose de participantes en cada ciudad que recorrían, centenares de caminantes infundieron valor y compromiso para la continuidad del paro.

No obstante, la presión que obtuvo más provecho y derrochó enorme fortaleza fueron las marchas. Por supuesto, la realizada el 10 de octubre no tiene similar en la historia del movimiento estudiantil, pero en total se realizaron nueve programadas en el orden nacional, incluyendo fechas inesperadas como el 31 de octubre con un desfile de disfraces, y dos más con las festividades decembrinas próximas. A pesar de la prolongación del paro y de las múltiples formas de represión y violencia esgrimidas por el Esmad contra ellas, las marchas no cesaron. Por el contrario, cambiaron sus horarios, trasladaron sus recorridos y puntos de arribo, irrespetaron tempestades, afectaron sectores neurálgicos y se hicieron sentir de la ciudadanía y los medios. Cada acto de intimidación parecía alimentar su coraje. La voz de Esteban Mosquera y su familia, desde la ciudad de Popayán, luego de la lesión de que fuera víctima, se convirtió en símbolo de aliento y motivo de rechazo frente a la violencia estatal: #FuerzaEstebanMosquera registró como *hashtag* un crecimiento inusitado en las primeras 24 horas.

Abrazo a la opinión

La fortaleza y carácter del movimiento, su constancia y lucidez, ganó el apoyo de la opinión, neutralizó o atrajo en su favor a los grandes y pequeños medios de comunicación, y gestó una importante solidaridad. El ayuno indefinido de los profesores, cada marcha, los episodios de la negociación y, en general, el proceso consecutivo del movimiento y sus reclamos fueron ampliamente seguidos por medios, expuestos a la opinión y acompañados con simpatía. La expresión solidaria de personajes como Daniel Samper Ospina, cuyos videos se hicieron virales, de caricaturistas como Matador o Vladdo con sus críticas

analíticas y mordaces, de artistas como Shakira y Prisioneros, quienes levantaron su voz con frases de respaldo, o de cantantes internacionales en visita como René Pérez, Residente, y Roger Waters, creador de Pink Floyd, ayudaron en la construcción de imágenes que crearon afecto en la población colombiana y dificultaron el empleo de adjetivos y señalamientos descalificadores que a menudo se esgrimen contra las movilizaciones sociales en Colombia.

Las centrales de trabajadores y Fecode blandieron la bandera de la movilización al lado de los estudiantes universitarios. Durante los días 8, 15 y 28 de noviembre, brindaron respiro a las marchas con su convocatoria y presencia, al tiempo que alertaron al gobierno sobre la posibilidad de un paro nacional contra las medidas que asomaban ya en las bases del Plan Nacional de Desarrollo.

Vale la pena citar en este aparte y en toda su extensión la visión que presentó un artículo de la revista *Semana* (2018) tras la firma del acuerdo:

A diferencia de las protestas estudiantiles anteriores, éstas tenían más poesía que policías, más música y arte. En ellas, los estudiantes, por lo general, no terminaron procesados, sino conversando y cantando en las tiendas de la esquina. En un hecho tan inusual como bello, como mecanismo de expresión, los argumentos sustituyeron a las piedras y los libros a las balas. Un movimiento estudiantil diverso, pacífico y reflexivo emergió en el escenario nacional. Con gran solvencia, los jóvenes debatían en los medios sobre la reforma a la ley 30 de 1992, la situación financiera de las universidades oficiales y lo equivocada que había sido la política en la educación superior de los últimos gobiernos. De esta manera, los jóvenes terminaron por ganarse el corazón de los colombianos.

Mesa de Diálogo

Nunca antes en la historia de Colombia un gobierno nacional había establecido una mesa de diálogo con los estudiantes universitarios. Se denominó “Mesa de Diálogo para la construcción de acuerdos y soluciones que permitan resolver la situación actual de la educación superior” como producto de la discusión, pero se convirtió en auténtico escenario de negociación.

La Mesa vivió tres momentos cruciales: cuando las plataformas estudiantiles y profesoriales se levantaron de ella ante la falta de ofertas y soluciones concretas por parte del Gobierno (noviembre 6 de 2018); cuando las mismas plataformas afirmaron que literalmente no se levantarían de la negociación y permanecerían indefinidamente en el sitio de reunión (las instalaciones de Compensar en Bogotá), hasta tanto se presentaran por parte del Gobierno propuestas de incremento presupuestal a la base; y cuando el Ministerio declaró haber puesto sobre el tapete todo cuanto estaba en condiciones de ofrecer (diciembre 7). En el primer momento, fue definitiva la movilización inmediata que obligó al Gobierno Nacional a asumir con seriedad su presencia en la Mesa

negociadora. En el segundo suceso, ocurrido en la medianoche del 21 de noviembre de 2018, fue muy importante la mediación realizada por el defensor del Pueblo y los gobernadores de Boyacá, Nariño y Meta, quienes obtuvieron para el siguiente día una manifestación del presidente en el sentido en que se exigía. Para el 7 de diciembre, fue trascendental la cordura y el análisis unitario que los negociadores por parte de estudiantes y profesores aportaron para leer el instante y tomar la decisión política más aconsejable.

La Mesa de Diálogo fue presidida por la ministra de Educación —por exigencia de los estudiantes—, quien se hizo presente en buena parte de las dieciséis reuniones de largas horas (11 en promedio por sesión) que se llevaron a efecto durante casi mes y medio, y en todas ellas permaneció el viceministro de Educación Superior. Por el gobierno participaron en algunas deliberaciones los directores del Icetex y de Colciencias, así como asesores del Ministerio de Hacienda y del mismo Ministerio de Educación. Las reuniones fueron acompañadas por el defensor del pueblo y funcionarios de su despacho, por delegados de la Procuraduría General de la Nación y, en algunos casos, por la Contraloría General de la República.

Por parte del movimiento universitario participaron tres plataformas estudiantiles: Unees, Acrees y Fenares, tal como arriba lo mencionamos. Por los profesores estuvieron delegados de ASPU (quien, además de su presidente, incluyó a dos profesoras ocasionales), Asoproudea, Arpup, de una Mesa coyuntural constituida en la Universidad Nacional y un profesor más a petición de las plataformas estudiantiles. La serenidad, seriedad y firmeza de cada planteamiento estudiantil sorprendió, sin duda, a los delegados gubernamentales, como sorprendió a todos el estudio concienzudo y académico que sobre realidades y cifras presentaron especialmente los delegados de Acrees. En ocasiones incluso, el propio Ministerio de Educación se declaraba desconocedor de los informes que se presentaban y tuvo que pedir auxilio a otros entes oficiales para aclarar o comprender ciertos elementos.

Visita al Palacio de Nariño

Aunque el presidente de la República se negó en un principio a recibir a los estudiantes en el Palacio de Nariño, finalmente accedió a hacerlo con la firma del acuerdo. Su negativa inicial le valió, por cierto, muchas críticas de la opinión pública y pérdida de favorabilidad porque, además, había recibido a un artista, Maluma, pero no a los estudiantes. La desaprobación del presidente, según encuesta de Gallup, subió de 41 a 64 % y solo el 29 % aprobaba su gestión en diciembre 13 de 2018, por cuenta del paro estudiantil (Noticias Caracol, 2018).

A lo largo de la historia, estudiantes colombianos en paro no habían sido invitados nunca al palacio presidencial. Una pequeña delegación de notables,

pero no de estudiantes, fue recibida en 1929 por el presidente Miguel Abadía Méndez para conversar sobre el asesinato de Gonzalo Bravo Pérez. El presidente había sido profesor de Derecho en la Universidad Nacional y uno de sus ministros era tío del estudiante caído. Aun así, no dialogó con ellos, como no lo hizo Gustavo Rojas Pinilla tras la masacre acontecida en la carrera 7.^a con calle 13 de Bogotá, frente al diario *El Tiempo*, luego del asesinato de Uriel Gutiérrez en la misma Universidad Nacional. En esa ocasión, el ministro de Gobierno, Lucio Pabón Núñez, dirigió una alocución a los colombianos prometiendo una “investigación exhaustiva” por lo sucedido y Rojas advirtió tres días después que el ejército había respondido a fuego enemigo. Nunca se reunieron con los estudiantes que, por cierto, propiciaron su caída en las jornadas de mayo de 1957.

El movimiento por la séptima papeleta logró el reconocimiento de facto de la votación que propuso la Asamblea Nacional Constituyente en 1990, por voluntad de Virgilio Barco, pero los estudiantes no estaban en paro y tampoco fueron recibidos por el presidente de la República. Con respecto a la MANE y su movilización en 2011, el presidente Santos se dirigió a ellos a través de los medios y revocó la propuesta de reforma a la educación superior, pero sin reunirse con sus representantes.

Contexto y proceso

Algo de historia

En 1992, un año después de la euforia constituyente que declarara la autonomía universitaria, entró en vigor la Ley General de Educación, más conocida como Ley 30. Fruto de múltiples discusiones y con la participación de diversos sectores, dicha ley estableció la indexación automática de las partidas presupuestales que la nación entregaba a las Instituciones de Educación Superior Públicas. Ya no era necesaria la disputa anual de los recursos, el *lobby* en el Congreso o en el Ministerio para obtener cada peso; la financiación estaba asegurada. Una vez fijado el monto de los gastos, las transferencias crecerían conforme lo señalara el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Tras la medida, un nuevo régimen salarial se entregó a los profesores universitarios: el Decreto 1444 de 1992, el cual garantizaba el reconocimiento a sus títulos y producción académica.

Sin embargo, el optimismo empezó a ceder con el transcurso de los primeros años. Los salarios decretados por el propio Gobierno Nacional subieron por encima de la inflación. Como era lógico, las convenciones colectivas con funcionarios y trabajadores superaron también dicho techo, mientras el Decreto 1444 impulsó los ingresos docentes. No se plantea que fuera esta una causa constitutiva de algún tipo de déficit; simplemente, en contra de la sensatez, no se previó presupuestalmente lo que la Ley y el mismo Gobierno habrían de establecer sobre las nóminas. Por consiguiente, la fórmula para obtener la

financiación de tales costos se encontró en la misma norma: los recursos de las universidades públicas procedían de la nación, pero era también posible reforzarlos con recursos propios. Aquí y allá, se dictaron entonces nuevas tablas de matrícula siguiendo los pregones de esperanza que el desarrollo neoliberal agitaba en ese momento. En varias universidades se cerraron residencias y restaurantes estudiantiles o se suprimieron auxilios y becas. Al fin y al cabo, la apertura económica propuesta desmontaba subsidios y protecciones e invitaba a un Estado más eficiente. De acuerdo con ello, las universidades se lanzaron, por otra parte, a disputar el mercado de la extensión y las consultorías con mayores arrestos y propuestas.

En 1996 estallaron las crisis iniciales. La financiación de las universidades considerada por la Ley 30 no tuvo en cuenta el crecimiento explosivo de los pasivos pensionales, los requisitos que una educación con calidad y acorde con nuevos parámetros internacionales exigía, ni los avances tecnológicos que demandaban grandes costos, así como tampoco los derechos y garantías laborales que la Corte estableció para todos los trabajadores ni los incrementos en los aportes legales de la seguridad social. En consecuencia, algunas universidades, como la del Valle, se cerraron temporalmente; otras recortaron gastos eliminando garantías o programas de bienestar y, casi en todas, se paralizó la construcción de infraestructura, se congeló la planta de servidores públicos y se optó por la contratación cada vez mayor de profesores y funcionarios a destajo.

Las promesas económicas de la apertura contrastaron con sus resultados. En 1996 el producto interno bruto (PIB) se derrumbó de manera dramática, el desempleo creció y el déficit fiscal se incrementó. Se produjo un deterioro indiscutible en la industria y en la agricultura, cayó el ahorro y se precipitaron diversas crisis cambiarias en varios países de América Latina. Los grandes grupos económicos, convertidos en comerciantes importadores tras abandonar la producción de bienes de capital y preferir la producción del sector bancario, recibieron en Colombia el salvavidas de un nuevo impuesto: el dos por mil, que poco después se duplicó. Las universidades no oficiales, por su parte, encontraron cobijo en una institución que pasó de ofrecer créditos para estudios en el exterior a brindar créditos para que los estudiantes de clase media pudieran asumir el elevado costo de las matrículas. Con dineros del Estado prestados a particulares, continuaron sin mayores dificultades.

En la alborada del tercer milenio, la crisis financiera de las universidades estatales solo pudo solventarse con sus propios esfuerzos. Si bien el Estado socorrió en parte los pasivos pensionales, la contracción académica y la contratación externa fueron los soportes principales de universidades constreñidas por el mercado de las asesorías. En lugar de incrementar las transferencias de la nación a los entes educativos estatales, la tabla salvadora se buscó en la reducción de los salarios. Se eliminó el Decreto 1444 de 1992 y se creó el 1279 de 2002 para

hacer más difícil el camino de los docentes en procura de reconocimientos salariales. Con los ajustes llegaron nuevos compromisos y se impuso una decisión sin presupuesto alguno: la ampliación de cobertura en la llamada “revolución educativa” del gobierno Uribe Vélez.

Las universidades estatales triplicaron sus cupos, pero los atendieron con una tasa creciente de profesores mal llamados ocasionales y con el detrimento paulatino de sus recursos educativos. La dignidad de la profesión docente se derrumbó sin soslayo. Las universidades no oficiales, por el contrario, aportaron a la ampliación de cobertura con recursos extras que el Estado proporcionaba a sus estudiantes. El Icetex se transformó a partir de 2005 en una entidad financiera de naturaleza especial y obtuvo empréstitos con la banca multilateral: 200 millones de dólares del Banco Mundial y una contrapartida nacional de 87 millones de dólares se inyectaron al pago de matrículas bajo el esquema de capital semilla.

Poco a poco, la educación superior se edificó en los planes de desarrollo del Estado sobre dos pilares impuestos por las agencias internacionales: el crédito educativo para la formación profesional de los sectores medios en universidades privadas, y la masificación de la formación para el trabajo de los más pobres en instituciones de garaje o el SENA. Las universidades oficiales se invisibilizaron para los designios de las políticas y las finanzas públicas, mientras se apoyaba con créditos estatales a nuevos establecimientos privados de formación técnica y tecnológica que pagaban su deuda con las matrículas que recibían de los mismos fondos públicos a través del Icetex.

Si bien las crisis económicas del Estado se solventaron con ingresos que arrojaban las bonanzas producidas por la exportación de hidrocarburos, la situación de las universidades estatales continuó deteriorándose sin recibir ayuda alguna. Lo único que el Estado aportó a unas pocas universidades fue un pequeño recaudo con diversas estampillas. En tales condiciones, el costo ocasionado por la incorporación ineludible de las nuevas tecnologías de información y comunicación, la actualización de laboratorios, la adquisición de modernos recursos educativos, la renovación de instrumentos requeridos por diversas disciplinas y, en general, la dotación misional para la formación profesional, terminaron por descomponer la balanza entre ingresos y gastos de las universidades públicas.

A todo lo anterior se sumó la formación doctoral de los docentes, la internacionalización y el intercambio académico; las transformaciones en las modalidades convencionales de enseñanza y la pertinencia de la investigación científica; las inversiones en bienestar estudiantil y las urgencias de la infraestructura física, así como los gastos administrativos y docentes incrementados con la ampliación de cobertura y la apertura de nuevos programas posgraduales. Así

mismo, los costos en seguridad, vigilancia, aseo, mantenimiento general, servicios públicos, impuestos y arrendamientos, como ejemplo de una lista realmente extensa, propiciaron un derrumbe presupuestal geométrico imposible de contener con los incrementos aritméticos del IPC anual. El costo asumido en todos estos factores por las universidades estatales a partir de 2002 alcanzó en 2015 una cifra cercana a los 16 billones de pesos. Las universidades no oficiales, en cambio, costearon parte de sus necesidades con el alza de matrículas muy por encima del IPC, precio que los créditos del Estado y la banca pagaron sin pedir descuento y traspasando el costo a los deudores con elevados intereses.

Al borde del abismo

Las necesidades presupuestales, como se ha expuesto en otros escritos, terminaron ahogando literalmente a las universidades estatales. Por obligaciones de sobrevivencia, estas empezaron a sacrificar sus necesidades académicas, su calidad y su desarrollo, para garantizar mínimamente el pago de la nómina; transformaron su carácter de universidad en agencias para la oferta de asesorías y extensión. Mientras tanto, la infraestructura se vino literalmente al piso, se precarizó aún más la contratación de profesores y funcionarios, se eliminaron inversiones en investigación, tecnología y recursos educativos, o se abandonaron aquellas requeridas para el bienestar universitario que impiden la deserción y promueven la permanencia y graduación de los estudiantes. Mientras las transferencias de la Nación para el funcionamiento de las universidades se mantenían estables entre un 7 y 7.3 %, los gastos de funcionamiento aumentaban cada año un 8,67 % en promedio, con un crecimiento adicional en los gastos de personal de 9,28 %, sin variaciones en una planta por lustros congelada (Sistema Universitario Estatal, 2015).

Dicho de otra forma, mientras el incremento promedio de los gastos de funcionamiento e inversión del Sistema Universitario Estatal entre 2012 y 2017 superaba el 10 %, el aumento promedio de los recursos de la Nación solo llegó a la mitad de dicho crecimiento, a pesar de los recursos CREE, un nuevo tributo que entregó una pequeña parte de su recaudo a la inversión. Aunque el Ministerio de Educación al final del segundo gobierno Santos lo negó cínica y sistemáticamente, el crecimiento presupuestal en pesos de valor constante se tornó precario. Más aún, la medición del gasto público en educación superior como porcentaje del PIB cayó en picada: en el año 2000, la participación de los aportes de la Nación a las Instituciones de Educación Superior Públicas alcanzaba el 0.55 % del PIB; a partir del año 2015, dicho porcentaje descendió al 0,40 % y siguió disminuyendo en sus centésimas.

La situación financiera de las universidades públicas se tornó desesperante. El déficit fue cubierto de manera incipiente con la búsqueda de recursos propios, asesorías y extensión, pero dichas acciones resultaron cada vez más insu-

ficientes y apuntaron a la privatización por vía del autofinanciamiento. Para el año 2018, el Estado cubría aproximadamente el 50 % de los costos en educación superior pública y descargaba en las IES lo restante. El deber ser de la educación superior pública se alejaba cada vez más de su realidad actual y la calidad se declaraba en riesgo absoluto. La ruina en muchas edificaciones se convertía, además, en amenaza para la vida.

Decisiones sin soluciones

Conscientes de la situación descrita, algunos gobiernos intentaron salidas sin mayor compromiso ni éxito. El Ministerio de Educación, en cabeza de Cecilia María Vélez, durante los gobiernos de Uribe Vélez (2002-2010), anunció una reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 para obtener una financiación de la Educación Superior Pública más acorde con sus necesidades. No pasó nada. La propuesta se trasladó al Ministerio de María Fernanda Campo, con el primer gobierno de Santos (2010-2014), pero cayó incluida en la reforma general que la comunidad universitaria rechazó en 2011. Con Gina Parody (2014-2016), se ofreció una parte pequeña del recaudo del llamado impuesto CREE, al que poco después se le imprimió un rumbo diferente, hasta llegar a arrebatarlo en su totalidad. Vino por último un articulado concreto en la Reforma Tributaria, pero este, una vez más, solo sirvió para cubrir las urgencias prioritarias de otros programas gubernamentales. La última ministra de Santos, Yaneth Giha (2016-2018), no quiso enfrentar el problema a tiempo. Cuando ya terminaba su mandato, intentó de prisa un documento CONPES sin pies ni cabeza, sin apoyo real del Ministerio de Hacienda y sin presupuesto.

Entre tanto, los costos de la Educación Superior continuaron al alza y nuevas obligaciones surgieron en el firmamento: los nuevos sistemas de gestión y de control, la acreditación prácticamente obligatoria para todos los programas e ineludible para las licenciaturas, el descuento electoral en las matrículas, la admisión con enfoque diferencial, la ampliación de cobertura en los posgrados, la conectividad, la indexación de revistas y las bases de datos internacionales son solo algunos ejemplos.

La economía del país, por otra parte, sufrió con el derrumbe de los precios del petróleo las consecuencias de un nuevo oleaje de crisis auspiciado, además, por los resultados de perjudiciales tratados de libre comercio. Los recortes salariales y las continuas reformas tributarias no pudieron soportar los desbalances de un Estado postrado en auxilios focalizados que, a pesar de sus positivos dividendos electorales, no pudieron reemplazar la responsabilidad ni la eficiencia de los entes públicos en educación y salud que desaparecieron. Las quiebras viajaron de Oriente a Occidente en el mundo entero, rompieron bancos y créditos en burbuja, desconcertaron las bolsas de valores que giraban en torno a Norteamérica, y recrudecieron la miseria con la horrible corrupción

de empresarios y políticos criollos. Odebrecht fue simplemente la cresta de un iceberg que todavía oculta su enorme masa congelada.

Entre las consecuencias colaterales, el llamado capital semilla del Ictex no se recuperó. El gobierno tuvo que salir en su auxilio compensando las tasas de interés, pero se derrumbó poco a poco con una deuda que los estudiantes desertores y los egresados desempleados no pudieron cancelar. El costo fue cubierto a plenitud por el Estado, mientras sus funcionarios examinaban la cruda realidad de su fracaso. Fue así como nació un nuevo programa, “Ser Pilo Paga”, para auxiliar a las universidades no oficiales, seguido de una propuesta en curso: la financiación contingente al ingreso. Las universidades estatales, por su parte, a duras penas continuaron aguantando sus crisis a riesgo de la calidad académica y la precarización laboral. Varios de sus edificios ya estaban en el piso.

El Programa Ser Pilo Paga

Ciego y sordo ante la situación de la Educación Superior Pública, el segundo gobierno de Santos propuso convertir en política pública de Estado el Programa Ser Pilo Paga (en adelante, PSPP). El modelo financiaba la demanda y privilegiaba a un grupo exclusivo de instituciones no oficiales que recibían una especie de subsidio directo proveniente del Estado, el cual utilizaron para solventar con valor agregado sus gastos operacionales, costear inversiones o apalancar su crecimiento. La banca, los constructores y otros sectores del capital en la economía se favorecieron por vía indirecta en los recorridos que el dinero realizaba. Todo un despilfarro porque, en realidad, con similar inversión, financiando la oferta de las Instituciones de Educación Superior Públicas, se habría beneficiado un mayor número de bachilleres, garantizando la calidad de su formación.

Aunque Santos y sus ministras lo afirmaron en su momento, el PSPP no otorgó recursos a las universidades estatales; por el contrario, ellas ayudaron a financiar la matrícula de los estudiantes que recibieron. Indirectamente, se les obligó a nuevas erogaciones para su atención.

He aquí la realidad. En la primera versión del programa se canceló a las universidades del Estado la matrícula mínima de los estudiantes admitidos. Es decir, prácticamente nada. En esta versión y en la segunda, las IES no oficiales recibieron 22.147 jóvenes captando el 98.4 % del presupuesto, mientras las públicas matricularon 3.555 para recibir tan solo el 1.6 % del total de los recursos. Cinco universidades privadas, entre todas, se llevaron el 51,51 % del peculio con 7.918 estudiantes (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2016). Estas últimas cifras, comparadas en bruto, permiten constatar que cada estudiante en estas cinco universidades le costó al Estado casi 15 veces el valor promedio de uno matriculado en las 14 públicas acreditadas, sin tener en cuenta gastos

de manutención y sin descontar el aporte que efectivamente hicieron las IES públicas al Programa.

A partir de la segunda versión, el MEN decidió entregar a las universidades estatales, por cada estudiante, un valor calculado con base en la matrícula promedio de sus alumnos en pregrado y las transferencias del Estado a la universidad. El pago desconoció, entonces, el esfuerzo que las universidades estatales realizaban año tras año para suplir con recursos propios, consultorías, asesorías y extensión, los costos misionales que el Estado no aportaba y, por consiguiente, las universidades estatales no recibieron lo que en justicia les costaba cada estudiante, sino que, además, tuvieron que aportar al PSPP con su escaso presupuesto, incrementando la desfinanciación a la que estaban sometidas.

Para la tercera versión, aunque subió la cantidad de estudiantes del programa en algunas públicas, el porcentaje de ingresos para las privadas tan solo bajó al 94 % del total. El 30 % de cupos para las universidades estatales anunciado por el Gobierno al momento de lanzar la cuarta versión del PSPP no logró trastocar una tendencia forjada por la estructuración del programa, su concepción original y la cosmovisión predominante, demasiado frágiles frente a una manipulada publicidad de la esperanza.

Al completar las cohortes previstas para los 40.000 estudiantes del PSPP en 2018, su precio superó los \$3.5 billones, incluidos los subsidios de sostenimiento y sin considerar los costos de la deserción. En síntesis, una suma astronómica destinada a solo 40.000 estudiantes, semejante a la girada por la Nación a las universidades públicas, para la atención de 620.000 estudiantes en un año. Por esa razón, al tiempo que niegan el ingreso a los nuevos estudiantes del Programa “Generación E”, algunos directivos de centros privados deploran hoy los recursos que se evaporaron disfrazando su procacidad con sentimientos sociales que nunca demostraron para reducir al menos los costos de matrícula que el PSPP les cancelaba.

El cántaro se rompe

En 2017, varias gotas rebosaron el vaso y lo derramaron. Con el derrumbe de los ingresos mineroenergéticos, en lugar de reestructurar o terminar el PSPP, el Gobierno prefirió dejar a las universidades estatales sin el recurso CREE, trasladándolo a las privadas para continuar con el programa de los pilos. Las públicas recibieron en 2015 el 100 % de la porción correspondiente del CREE, pero en 2016 les fue entregado tan solo el 46,4 %, mientras el resto se fue directo a los Créditos Beca Icetex, Programa Ser Pilo Paga. Sin embargo, en 2017 la situación empeoró: el 66,9 % de lo recaudado pasó al PSPP, y se anunció que para el año 2018 el mismo programa recibiría el 100 %; es decir, el recurso había hecho un traslado paulatino y descarado de unas instituciones públicas a otras no oficiales y, por cuenta de ello, las universidades del Estado dejaban de recibir

en 2017 \$326.154 millones y cerca de \$500.000 millones en 2018. Las adiciones presupuestales prometidas, además, resultaron infladas y no lograron contrarrestar otros descuentos, tributos y reducciones que crecían.

Con energía, desde la Universidad Pedagógica Nacional se empezó a denunciar la situación a través de columnas en el diario *El Espectador* y por otros medios que, por cierto, han servido de base al presente escrito. Los foros de análisis y denuncia con respecto a la situación financiera de las universidades estatales proliferaron y empezaron a dimensionar su eco: “Ser pilo no paga si lo público se acaba”, se gritó como consigna agitadora. Poco a poco, se impulsó el paro nacional universitario y el 4 de octubre de 2017 tuvo lugar una movilización enorme que conmovió a la prensa y a la capital. En la carta que los manifestantes presentaron ante el Ministerio de Educación Nacional, quedaron sentadas sus peticiones:

1. Garantizar la asignación total y directa de los antiguos recursos CREE a las IES públicas.
2. Implementar lo mandado por la Ley 1819 de 2016, Reforma Tributaria, destinando a las instituciones de educación superior públicas el 40 % de medio punto de IVA social y los excedentes cooperativos.
3. Así mismo, negar todo aval al Programa Ser Pilo Paga como política de Estado, por ineficiente y oneroso para el país, por desviar recursos públicos a instituciones privadas y bolsillos particulares, y por arrebatar recursos necesarios para el funcionamiento de las IES Estatales.
4. Exigir en el Presupuesto General de la Nación 2018 los recursos necesarios para la educación, ciencia y tecnología, cultura y deporte, oponiéndose a todo recorte.
5. No conceder aval a proyectos de ley que, como la Financiación Contingente al Ingreso, o aquel que regula el cobro de derechos de grado y complementarios sin especificar la sustitución de dichos recursos para las IES públicas, terminan lesionando en forma directa y concreta a dichas instituciones y ampliando la política privatizadora que prefiere la financiación de la demanda, desfinanciando y eliminando la oferta educativa que corresponde al Estado.

De esta manera, la opinión pública empezó a conocer las verdades del PSPP y su ineficiencia en materia financiera. Columnistas de diversos medios e incluso personajes como “Tola y Maruja” expresaron su apoyo. Una inmensa mayoría de televidentes (más del 97 %) contestó positivamente a la pregunta formulada por Yamid Amat, de acuerdo con la cual el Congreso debía incluir en el presupuesto 2018 un incremento considerable para las universidades públicas.

En contra de las bondades que la publicidad pagada por el Ministerio le atribuía al PSPP, se demostró que su aporte a la ampliación de cobertura era insignificante, que impactaba negativamente la inequidad existente en Colombia con respecto a la Educación Superior y que, por el contrario, profundizaba su tendencia privatizadora. Quedó claro, igualmente, que el programa no ofrecía becas, sino créditos condonables y llevaba en su seno un número importante de potenciales deudores del Estado con la tasa de matrículas más alta del continente (Atehortúa, 2017)².

Aunque el paro nacional no logró tomar fuerza, el rector de la Universidad Pedagógica Nacional, en ese momento presidente de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun), fue citado al Ministerio de Hacienda y a las comisiones presupuestales del Congreso para explicar la situación. Al final, un día antes de que se aprobara a pupitrazo el presupuesto, se accedió a incluir una partida adicional de \$100.000 millones para las universidades estatales que, a duras penas, recuperaba una porción del arrebatado CREE.

Las pocas universidades que permanecían en paro lo levantaron a espera de una mejor coyuntura. Los estudiantes de la Universidad Pedagógica Nacional convocaron un encuentro distrital y posteriormente otro nacional de estudiantes de la educación superior que recibió en noviembre de 2017, en la Universidad Nacional, a más de mil jóvenes procedentes de todo el país para discutir la esencia programática de la movilización a la cual se verían abocados en 2018. Fue así como empezó a nacer lo que sería la Unees.

El Ministerio de Educación Nacional, en cabeza de Yaneth Giha, no escuchó los clamores. En un principio, incluso, negó que las universidades estatales estuvieran al borde del colapso que se anunciaba con anticipación para los años 2018 y 2019. Aunque la ministra no llegó a conocer en esencia a la universidad pública, la realidad fue tozuda y el Sistema de Universidades Estatales (SUE) empezó a mostrar su situación real con la preocupación de los rectores. Sin embargo, nada movió a un Ministerio poco técnico e incompetente: el CONPES, diseñado como supuesta estrategia salvadora, se fue al traste. Para sosegar las críticas y con la anuencia del presidente de la República, se ofreció entonces modificar el PSPP sin tocar su estructura mientras, en realidad, se continuaba con el propósito de convertirlo en política de Estado. Antes de que terminara el período presidencial de Santos, la consigna que circulaba con certeza era contundente: “¡A parar para avanzar!”.

2 Obsérvese: Atehortúa, A. Columnas publicadas por *El Espectador*. Octubre, noviembre y diciembre de 2017. Igualmente, la “Carta al Congreso de la República” publicada por *El Espectador*, en octubre 16 de 2017. Algunos apartes del presente texto se basan o retoman lo planteado en dichas comunicaciones.

Logros y falencias del movimiento

El movimiento universitario de 2018 obtuvo logros de diverso tipo: políticos y financieros; de inmediato y corto plazo; como producto del movimiento y ligados a sus peticiones. Las falencias están relacionadas con sus errores y debilidades. Intentamos, a continuación, una breve exposición de las conquistas y las limitaciones.

Reivindicaciones alcanzadas

El logro más importante de la movilización se presentó con el incremento al presupuesto base de las universidades estatales: 3.5 % para el año 2019, 4.0 % para 2020, 4.5 % en 2021 y 4.65 % para el año 2022. En términos reales, dichos porcentajes concretan una cifra cercana a \$1,34 billones a lo largo de los cuatro años del actual gobierno, que continuará reflejada en los años siguientes; no solo porque la base presupuestal es acumulativa, sino también porque difícilmente un nuevo gobierno podrá desconocer la continuidad del incremento presupuestal acordado para 2022 en 4.65 %. Desde luego, este porcentaje anual continuará hacia adelante.

Además del compromiso para gestionar una reforma estructural al Sistema General de Regalías, con el objeto de estabilizar y priorizar recursos para la Educación Superior Pública, el acuerdo incluyó \$1,5 billones para proyectos de inversión, fortalecimiento de infraestructura, investigación, ciencia, tecnología e innovación de las IES públicas, durante los años 2019 y 2020.

Así mismo, para el pago de pasivos e inversión en temas de infraestructura, bienestar estudiantil, dotaciones, formación docente de alto nivel y fortalecimiento institucional, se acordó una inversión de \$1,35 billones para los cuatro años, que recoge paulatinamente el déficit existente para 2018 en \$500.000 millones.

Igualmente, el acuerdo firmado entre el Gobierno Nacional y las plataformas estudiantiles y profesoras contempló la entrega de los excedentes de las cooperativas, calculados en \$300.000 millones, para las IES públicas, conforme lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 19-4 del Estatuto Tributario.

Compromisos establecidos

Además de lo expuesto en relación con el Sistema General de Regalías, quedó expresa la necesidad de construir mecanismos que aseguren la transferencia de recursos de funcionamiento a todas las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas (ITTU) del país, e incluir en el Plan Nacional de Desarrollo la habilitación legal para destinar, de manera gradual y según el texto suscrito, el 20 % de los saldos presupuestales apropiados y no

comprometidos del Presupuesto General para inversión y funcionamiento entre las IES públicas y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Se garantizó, así mismo, el reconocimiento a título de reembolso del 100 % del descuento electoral en matrículas para todas las IES públicas, y la vinculación a la Ley de Financiamiento del reconocimiento a los gastos de representación de los docentes de las IES estatales, lo que en efecto se cumplió.

El Gobierno Nacional adquirió el compromiso de reformar integralmente al Icetex, incluyendo la transformación de su gobernanza, estructura y características de los portafolios y fuentes de financiación, además de los fondos creados por la Ley 1911 de 2018 referentes a la financiación contingente al ingreso. En el Congreso de la República, por otra parte, se gestionará la modificación de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para garantizar el funcionamiento y estabilidad de las IES públicas.

Además de lo anterior, el acuerdo contempló el ajuste normativo a la medición de calidad de las revistas, Pubindex, creando una Mesa Técnica para dicha labor, al igual que la instalación de Mesas para la reforma al Sistema General de Regalías, la Reforma al Icetex, y la formalización de la “Mesa de Diálogo para la construcción de acuerdos y soluciones que permitan resolver la situación actual de la educación superior”. En estos hechos, el Ministerio de Educación Nacional ha trabajado en consecuencia durante los primeros meses del año 2019.

Logros políticos

En materia política, el movimiento universitario de las instituciones estatales logró pleno reconocimiento y amplia favorabilidad en la opinión pública nacional. Tal como lo dijeron varios de sus líderes, el ejemplo de su movilización brilló para todos los sectores sociales con máximas o consignas que se agitaron en la calle: “Ser pilo en la lucha paga”, “Plata sí hay” o “Movilizarse sí paga”.

En la cosmovisión de la ciudadanía, el estudiantado robusteció su presencia como actor social de importancia por el carácter pacífico e inteligente de su movilización; por el sentido otorgado a sus reivindicaciones y por saber asociarlas en cada momento a hechos concretos de envergadura nacional: la discusión del Programa Ser Pilo Paga como política de Estado, la aprobación del Presupuesto General de la Nación, la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, las luchas de Fecode y la propuesta de un paro cívico nacional.

Sin duda, la fortaleza del movimiento estudiantil se midió en sus logros. Ninguno de los recientes paros o movilizaciones sociales alcanzó en presupuesto lo que obtuvieron los universitarios. El reciente Paro Cívico del Chocó, por ejemplo, conquistó un aporte de \$720.000 millones para financiación de carreteras y una cifra algo menor para la construcción de un hospital de tercer

nivel, proyectos para la interconexión eléctrica de once municipios y otras inversiones. En Buenaventura, el Gobierno Nacional se comprometió a invertir cerca de 1,6 billones de pesos en obras. El paro agrario de 2014, por su parte, obtuvo la destinación de \$250.000 millones mediante una línea especial para el fomento de la economía campesina, indígena y afro. El presupuesto alcanzado por la movilización universitaria se acerca, en cambio a los \$6 billones en los próximos cuatro años.

Es más, el movimiento tuvo una conquista indirecta: atemorizado por el crecimiento del paro y amenazado por el disgusto de Fecode frente al proyecto de Ley 57 de 2018 que pretendía “dictar normas orgánicas en materia de recursos”, el gobierno se apresuró a retirarlo del Congreso para evitar el peligro de enfrentar al mismo tiempo a educadores oficiales de la educación básica y media y a educadores y estudiantes de la educación superior. Y otra conquista concreta: el abandono de los propósitos para convertir el PSPP en política de Estado.

Debilidades

Por supuesto, correspondería a los actores un análisis del movimiento, su desarrollo y resultados. No obstante, con respecto a las falencias, se postulan tres elementos que fueron visibles para la comunidad universitaria del país:

i) Aunque la organización estudiantil logró consolidarse en sus plataformas, no se concretó la unidad entre ellas. Pese a las alianzas y acciones conjuntas en muchos temas y en diversas tareas de la movilización, que lograron plasmarse en un Comando Nacional Universitario o en el Frente Amplio por la Defensa de la Educación Superior, la fractura entre las organizaciones tuvo lamentables expresiones públicas en hechos concretos, así como dicciones diversas, a veces salidas de tono, a través de las redes sociales. Queda el reto de profundizar acercamientos, de propiciar unidades de acción más amplias y de procurar identidades orgánicas por encima de las diferencias políticas o de cualquier orden.

ii) Si bien la Unees consolidó su estructura en el Encuentro de delegados realizado en Florencia durante los días 14, 15, 16 y 17 de septiembre, luego de eventos efectuados en Bogotá y Medellín; al terminar el movimiento, en enero de 2019, fue visible una importante fragmentación que ocasionó cuestionables episodios en algunas asambleas estudiantiles que llegaron incluso a rechazar el acuerdo sin comprenderlo a conciencia. Estos hechos culminaron con el retiro o renuncia de gruesa parte de sus voceros, sin que se les reconociera su papel, y cobraron confusiones en ulteriores encuentros como el verificado en Popayán. Al respecto, resulta necesario trabajar por la unidad desde la base, valorar lo alcanzado y fortalecer la plataforma

con la prevalencia de los intereses que exige la defensa consecuente de la Educación Superior Pública y de la educación en general.

iii) A pesar de los esfuerzos negociadores de las plataformas profesoras, no fue posible alcanzar un acuerdo nacional con el Gobierno para obtener en concreto, sin plazos ni cortinas, la formalización laboral de los docentes mal llamados ocasionales y catedráticos, con el correspondiente compromiso financiero por parte del Estado. Los incrementos obtenidos en los presupuestos universitarios no alcanzan para la formalización laboral docente de miles de profesores que, en un porcentaje del 80 % sobre el total, sostienen en sus hombros el peso de la academia en las universidades públicas. En este aspecto, la lucha debe continuar.

A manera de cierre

Por la participación alcanzada en la movilización, su carácter, persistencia y conquistas, el movimiento universitario de 2018 y el Acuerdo alcanzado por este con el Gobierno Nacional ocupan, sin lugar a dudas, un sitio importante en la historia de los movimientos sociales y sus conquistas en Colombia. Será tarea de los historiadores, académicos y analistas sociales examinar sus alcances, fortalezas y debilidades a través del tiempo.

Aunque los temas y puntos plasmados en el Acuerdo del 14 de diciembre de 2018 debían abordarse en Mesas Técnicas para garantizar su implementación, el resultado de lo obtenido no ha logrado alimentar el debate en la Mesa de Diálogo creada para su seguimiento como continuación de la Mesa establecida en las negociaciones de 2018. Como estudiantes y profesores lo han señalado, esta Mesa ha sido más un escenario de información agenciado por el Gobierno y el Ministerio que un espacio de diálogo, orientación y concreción de lo acordado.

Así mismo, estudiantes y profesores han denunciado algunos incumplimientos por parte del Gobierno. Entre ellos, se destaca la destinación de lo acordado para ciencia, tecnología e innovación, que cubre los puntos 8 y 9 sobre los recursos de “saldos apropiados y no comprometidos” que deben trasladarse a ese destino. Dichos rubros no fueron asignados en 2019 y no es clara su asignación en los próximos años. Con respecto a las garantías y otros aspectos estructurales discutidos por las Mesas Técnicas, su avance no logra conjugar la orientación estratégica planteada por el movimiento ni expresar sus reivindicaciones. En el caso de la propuesta que adelanta el Congreso para reformar los artículos 86 y 87 de la Ley 30, su contenido retrocede años de lucha, revive el *lobby* o individualización presupuestal de las universidades y no consulta el espíritu de lo acordado en 2018.

Por otra parte, la reforma estructural del Icetex no logra avances significativos y no se eliminan los impagables créditos existentes. La reforma al Sistema General de Regalías que cursa en el Congreso de la República excluye la definición de fondos específicos para la asignación de un porcentaje de estos recursos a la Educación Superior Pública sin detrimento para las regiones productoras y, en la distribución acordada para el año 2018, se han desconocido universidades que, finalmente, no recibieron un solo peso del monto correspondiente a regalías según lo acordado.

Si bien el modelo establecido para la clasificación de las revistas científicas ha incluido áreas de las ciencias sociales y humanas y las artes gracias a las discusiones sostenidas en la Mesa Técnica, no ha sido posible examinar y cuestionar a profundidad el modelo mismo y su pertinencia. Finalmente, el uso desmedido, cobarde y en algunas ocasiones asesino de la Fuerza Pública y particularmente del Esmad en contra de las manifestaciones estudiantiles y populares, ha continuado con saldos trágicos sin que el Gobierno Nacional examine siquiera la posibilidad de su desmonte.

En conclusión, quedan numerosas tareas en el orden del día: superar las debilidades, velar por el cumplimiento del Acuerdo, rodear las Mesas Técnicas en funcionamiento, acompañar sus discusiones y avances con movilización y, ante todo, continuar sin descanso en la lucha por la defensa permanente de la educación pública, son algunas de ellas. Esto, en parte, se ha expresado con una participación muy importante del movimiento estudiantil en el paro nacional de 2019.

Una frase de Nelson Mandela resulta elocuente para el camino: “Siempre parece imposible hasta que se hace”.

Referencias

- Atehortúa, A. (4 de diciembre de 2017). La universidad pública: de la Ley 30 a Ser Pilo Paga. *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/10738-la-universidad-p%C3%ABblica-de-la-ley-30-a-ser-pilo-paga.html>
- Atehortúa, A. (11 de diciembre de 2017). Ser Pilo Paga no debería ser política de Estado. *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/10751-ser-pilo-paga-no-deber%C3%ADa-ser-pol%C3%ADtica-de-estado.html>
- Carr, E. (2001). *¿Qué es la historia?* Barcelona, España: Ariel.
- De Zubiría, J. (13 de marzo de 2017). *Ser Pilo Paga: un programa que hay que reestructurar*. Recuperado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/problemas-de-ser-pilo-paga/518054>

- De Zubiría, J. (2 de octubre de 2017). Una movilización en defensa de la educación pública. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/ser-pilo-paga--marcha-de-universidades-publicas-contr-ser-pilo-paga/542436>
- Ministerio de Educación Nacional. (2018). *Gobierno y estudiantes logran histórico acuerdo que aumenta en más de 4,5 billones de pesos los recursos para la educación superior pública durante el cuatrienio*. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-379966.html?_noredirect=1
- Noticias Caracol. (2018). *Desaprobación del presidente se ubicó en 64 %, según encuesta Gallup*. Recuperado de <https://noticias.caracol.tv.com/colombia/nacional/desaprobacion-del-presidente-se-ubico-en-64-segun-encuesta-gallup>
- Observatorio de la Universidad Colombiana. (2016). *Informe especial*. Recuperado de <https://www.universidad.edu.co/category/informe-especial/>
- Pregunta Yamid. (Productor). (4 de octubre de 2017). *Pregunta Yamid: Adolfo León Atehortúa, Presidente de la Asociación Colombiana de Universidades* [YouTube]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=jF3xEXeNeog>
- Semana. (2018). *Lo que lograron los estudiantes: un acuerdo histórico para el desarrollo de la Nación*. Recuperado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/acuerdo-historico-entre-estudiantes-y-gobierno-por-la-educacion-superior-publica/594854>
- Sistema Universitario Estatal. (2015). *Sistema Universitario Estatal colombiano. Características del SUE y de la Educación Superior en Colombia*. Recuperado de <http://repositorio.utp.edu.co/dspace/handle/11059/6327>