

La financiación de la educación superior en Colombia: crisis y disputas en el marco de la pandemia*

O financiamento da educação superior na Colômbia: crise e disputas no marco da pandemia

The Financing of Higher Education in Colombia: Crisis and Disputes in the Framework of the Pandemic

Sergio Alejandro Lancheros** y Andrés Felipe Mora***

DOI: 10.30578/nomadas.n56a3

El artículo analiza la manera como la pandemia de la covid-19 ha agudizado la crisis estructural que caracteriza a la financiación de la educación superior en Colombia y las distintas propuestas que han surgido para enfrentarla. El texto presenta la cuestión de la financiación de la educación superior como un problema político en el que se enfrentan, por una parte, proyectos privatizadores y de creciente control gubernamental, y, por otra parte, alternativas transformadoras orientadas a garantizar la educación superior como un derecho y un bien común. Asimismo, se muestra como se ha venido reconfigurado el campo de disputa de la financiación de la educación superior en el país entre los años 2011 y 2022.

Palabras clave: educación superior, financiación, covid-19, luchas sociales, Colombia, pandemia.

O artigo analisa a maneira como a pandemia do covid-19 agravou a crise estrutural que caracteriza o financiamento da educação superior na Colômbia e as distintas propostas que têm surgido para encarar a crise. O texto apresenta a questão do financiamento da educação superior como um problema político no qual se enfrentam, por uma parte, projetos de privatização e de crescente controle governamental, e, por outra parte, alternativas transformadoras orientadas a garantir a educação superior como um direito e bem comum. Igualmente, é apresentado como se vem reconfigurando o campo de disputa do financiamento da educação superior no país entre os anos 2011 e 2022.

Palavras-chave: educação superior, financiamento, covid-19, lutas sociais, Colômbia, pandemia.

The article analyzes the way in which the Covid-19 pandemic has exacerbated the structural crisis that characterizes the financing of higher education in Colombia and the different proposals that have emerged to face it. The text presents the issue of financing higher education as a political problem in which, on the one hand, privatization projects and growing government control face, and, on the other hand, transformative alternatives aimed at guaranteeing higher education as a right and a common good. Likewise, it shows how the field of dispute regarding the financing of higher education in the country has been reconfigured between 2011 and 2022.

Keywords: higher education, financing, Covid-19, social struggles, Colombia, pandemic.

* Artículo elaborado a partir de estudios realizados por el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior de la Universidad Nacional de Colombia (Proyecto HERMES 48499, "Modelo alternativo de financiación para la educación superior pública en Colombia") y de investigaciones personales realizadas por los autores.

** Investigador del Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Politólogo y candidato a magíster en Ciencias Económicas de la misma universidad. Correo: sealancherosce@unal.edu.co

*** Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, donde además dirige el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior. Doctor en Desarrollo y Estudios Políticos de la Universidad Católica de Lovaina; magíster en Ciencias Económicas; Politólogo. Correo: afmorac@unal.edu.co

original recibido: 26/01/2022
aceptado: 16/08/2022

ISSN impreso: 0121-7550
ISSN electrónico: 2539-4762
nomadas.ucentral.edu.co
nomadas@ucentral.edu.co
Págs. 49-65

La llegada de la covid-19 obligó a que las Instituciones de Educación Superior (IES) de Colombia suspendieran sus actividades presenciales y tuvieran que reorganizarse para continuar sus calendarios académicos mediante plataformas virtuales. La adaptación a una modalidad de educación remota de emergencia planteó desafíos en materia de ampliación de la infraestructura digital, preparación docente para el uso de herramientas tecnológicas, fortalecimiento de los programas de bienestar y apoyo estudiantil para prevenir la deserción, y de implementación de alternativas de flexibilidad académica.

No obstante, los impactos ocasionados por la pandemia se han desplegado sobre una crisis financiera estructural del sector. Esta crisis puede ser explicada por los efectos generados por la puesta en marcha de la Ley 30 de 1992 (que regula el sistema de educación superior en Colombia) y por las apuestas gubernamentales privatizadoras que se han impulsado después de las grandes movilizaciones estudiantiles y profesoras del 2011 —que exigían, entre otras demandas, el fortalecimiento presupuestal de la educación superior pública en el país— (Congreso de la República, 1992). En un contexto de crisis estructural y desfinanciamiento progresivo de las IES públicas, la tímida respuesta estatal para mitigar los efectos producidos por la pandemia de la covid-19 ha incrementado la conflictividad en el sector, haciendo que se mantengan latentes las causas de las movilizaciones estudiantiles y profesoras del 2011, como también de las que se presentaron en el 2018 y que se convirtieron en ciclos más amplios de protesta juvenil en el 2021.

El presente artículo tiene como objetivo analizar la manera como la pandemia de la covid-19 ha agudizado la problemática estructural de la desfinanciación de la educación superior en Colombia y cómo esta situación de crisis ha provocado la emergencia de distintas propuestas de financiación en disputa. En la primera sección del documento se caracteriza la crisis de la educación superior y se identifican las disputas que se han presentado alrededor de la búsqueda de un modelo de financiación alternativo en los últimos once años. En la segunda parte se explican los efectos que ha tenido la pandemia de la covid-19 sobre las IES y las respuestas que ha dado el Gobierno para enfrentar la situación. Finalmente, la tercera parte del documento expone el espectro político en el que se ubican las distintas propuestas de reforma al esquema de financiación vigente. Allí se muestra que es posible identificar dos grandes modelos antagónicos: por un lado, una agenda privatizadora controlada gubernamentalmente y basada en instrumentos de crédito educativo y subsidio a la demanda y, por otro, un programa que sobre la base de una mayor participación estudiantil, profesoral y juvenil reivindica a la educación superior como un derecho y bien común al que cada joven debería acceder por el simple hecho de ser humano.

El artículo presenta la cuestión de la financiación de la educación superior como un problema político no reductible a asuntos económicos o contables. También muestra que la crisis pandémica ha sido empleada por el Estado como una oportunidad para profundizar un modelo privatizador y de control gubernamental que,

sin encarar las causas estructurales de la desfinanciación de la educación superior, motiva la conflictividad persistente en el sistema.

Crisis estructural de la educación superior y disputas por un sistema alternativo

A pesar de las movilizaciones desplegadas por el movimiento estudiantil articulado en la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) en el 2011, la crisis estructural de la educación superior en Colombia se mantiene. Las causas de la crisis tienen que ver, por un lado, con los efectos derivados de la puesta en marcha de la Ley 30 de 1992, especialmente en lo que se refiere al financiamiento insuficiente de las IES públicas y, por otro, con las iniciativas que han implementado los sucesivos gobiernos con el ánimo de gestionar dicha crisis. La conjugación de estos dos factores ha tenido como resultado el alejamiento del ideal de la garantía de la educación como un derecho y un bien común que debe garantizarse a cada estudiante por la simple condición de ser humano. Partir de las disputas que rodean esta crisis implica reconocer los conflictos que rodean la problemática de la financiación de la educación superior en Colombia, entendiéndola como un problema político no reducible a asuntos económicos y contables.

En este sentido, un análisis panorámico de la crisis estructural permite identificar al menos dos dimensiones interdependientes: el mencionado desfinanciamiento del sector educativo público y la ausencia de compromisos creíbles por parte del Gobierno nacional para avanzar en reformas concertadas con el movimiento estudiantil y profesoral. Estos factores serán fundamentales para comprender los efectos generados por la pandemia de la covid-19 y las disputas que en este contexto emergieron¹.

El desfinanciamiento progresivo de las IES públicas y la forma como se canalizan recursos para el fomento de la educación superior en general son los temas que más acaparan la atención pública, debido a la magnitud de la crisis financiera y a la urgencia de una respuesta que la resuelva de manera estructural. Al respecto, es importante anotar que la Ley 30 de 1992 fijó una regla de gasto que invita al Gobierno nacio-

nal a ajustar anualmente el presupuesto del sector de acuerdo con la inflación. Esta fórmula derivó en que, en términos reales, las IES públicas reciben los mismos recursos que percibían hace 30 años, desconociéndose con ello los notables aumentos en cobertura, el incremento de sus compromisos académicos, investigativos y de extensión, sus necesidades en materia de renovación y sostenimiento de la infraestructura física y tecnológica, y las demandas salariales y laborales de sus docentes y cuadros administrativos. De esta manera, los aportes del gobierno a las IES públicas pasaron de representar el equivalente al 0,5% del producto interno bruto (PIB) en el año 2002 al 0,4% del PIB en el 2019. Esto en un contexto en el que el número de estudiantes matriculados pasó de algo más de 365 mil en el 2005 a más de 799 mil en el 2019. Se explica así un desfinanciamiento estructural de \$18,8 billones para el conjunto de las IES públicas en Colombia (Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior (C3PES), 2020, 2022; Red de Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas (REDTTU), 2021; Sistema Universitario Estatal (SUE), 2018).

Con la aparente intención de resolver esta problemática, en el 2011, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos presentó una iniciativa de reforma de la Ley 30 que no fue consultada con las comunidades universitarias ni con las organizaciones estudiantiles y profesorales, y que incorporaba un fuerte espíritu privatizador al permitir el denominado “ánimo de lucro” en la gestión de las IES. Esto desencadenó un fuerte ciclo de movilización en cabeza de la MANE que exigió el retiro de la iniciativa y la construcción democrática de una nueva propuesta de reforma (Mora, 2020).

Más adelante, en el año 2014, e ignorando nuevamente las demandas estudiantiles y profesorales, el Gobierno presentó, por medio del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el documento de política pública “Acuerdo por lo Superior 2034”. En dicho documento se establecieron las líneas generales de reforma al sistema de educación superior en el periodo 2014-2034 y se definieron los objetivos e instrumentos de política que dieron forma a un sistema guiado por objetivos de competitividad económica y meritocracia (Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), 2014). Siguiendo los lineamientos de política recomendados por la Organización para la Cooperación y



▪ Participación de las mujeres mexicanas en el movimiento estudiantil de México, 1968 | Foto: Archivo Histórico de la UNAM. Tomada de: publimetro.com.mx

el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial, el “Acuerdo por lo Superior” tuvo como derroteros fundamentales el incremento de la cobertura mediante diferentes mecanismos de fomento a la formación técnica y tecnológica, la ampliación del crédito educativo y el subsidio a la demanda, así como el ajuste del sistema educativo a las expectativas del sector productivo (Mora y Múnera, 2015).

El “Acuerdo por lo Superior 2034” previó que para el año 2034 al menos el 50% de los estudiantes debía acceder a la educación superior por medio del crédito educativo (CESU, 2014). En desarrollo de estos lineamientos han surgido programas de crédito educativo y subsidio focalizado a la demanda como “Ser Pilo Paga” y “Generación E” que, además de profundizar la desfinanciación de las universidades públicas, han promovido discursos meritocráticos y competi-

tivos que discriminan a los estudiantes entre aquellos “pilos” o que lograron la “excelencia”, y aquellos que “fracasan” en su proceso educativo, desconociendo las desventajas y desigualdades previas de la estructura socioeconómica colombiana y desechando la idea de la educación como un bien que debe garantizarse a cada joven por el simple hecho de ser humano (Mora y Múnera, 2019). En el 2021 se reportaron 394.666 usuarios activos de créditos educativos, lo que representa el 16% de los 2.448.271 estudiantes matriculados en total en el nivel de educación superior en ese mismo año (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), 2021a; Ministerio de Educación Nacional (MEN), 2022b). Para el año 2019, se habían colocado créditos por valor de \$5,9 billones: dos billones de pesos más que el valor recibido por las 32 universidades públicas del país en ese mismo año (C3PES, 2020).

Entre tanto, las clases medias del país se han visto afectadas negativamente por estos programas de financiación, pues debido a los aumentos experimentados por las matrículas en las universidades privadas alta calidad, y a causa de los incentivos que los programas de subsidio a la demanda pueden generar para que dichas matrículas se incrementen aún más, las familias pertenecientes a las clases medias enfrentan costos educativos cada vez más altos. Esto, en un contexto en el que no son tan pobres para acceder a los programas focalizados pero tampoco son tan adineradas para financiar el valor de las matrículas en una universidad privada de alta calidad (Cocoma, 2017).

Los aspectos que se han señalado y que explican la crisis financiera estructural de la educación superior en Colombia permiten comprender el sentido de las movilizaciones estudiantiles y profesoras que volvieron a presentarse en el 2018. En este contexto, y luego de varios meses de protestas, se llegó a un acuerdo con el Gobierno Nacional que incluía el compromiso de trasladar recursos adicionales a las universidades públicas, la conformación de una mesa de técnica de negociación que concertara reformas estructurales al modelo de crédito educativo, la modificación de la Ley 30 de 1992, la habilitación legal para aumentar la transferencias de recursos hacia las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas (ITTU públicas), la conformación de un “pacto por la educación” para garantizar la educación superior como un derecho fundamental, y la definición de garantías plenas para el derecho a la movilización en observancia de los derechos humanos (Buitrago y Farfán, 2020; MEN, 2018).

Aunque las IES públicas han recibido los recursos adicionales de funcionamiento pactados para fortalecer su base presupuestal, la falta de voluntad gubernamental para cumplir con varios de los puntos más trascendentales del acuerdo (cambios en la Ley 30, reforma al modelo de crédito educativo concertada con el movimiento estudiantil y profesoral, “pacto por la educación”) constituye una parte importante de las razones que llevaron a un nuevo ciclo de movilizaciones estudiantiles, profesoras y juveniles en los años 2020 y 2021, que tomarían forma en un contexto de agravamiento de la crisis estructural de la financiación de la educación superior como consecuencia de la llegada de la pandemia de la covid-19.

La agudización de la crisis de la educación superior por cuenta de la pandemia de la covid-19

La pandemia de la covid-19 ha agudizado los contornos de la crisis estructural descrita. De acuerdo con la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun), en el segundo semestre del 2020 se habría presentado una deserción del 25%. Una encuesta realizada también por Ascun a 15.841 estudiantes de 78 IES públicas y privadas mostró, además, que los ingresos de los hogares del 87% de los consultados habían disminuido durante la pandemia, mientras que tan solo el 8,2% afirmaba haber recibido algún apoyo económico gubernamental o de su institución de educación superior. En este contexto, más de 39.000 jóvenes abandonaron sus estudios superiores por motivos económicos o porque no se adaptaron a la virtualidad (Asociación Colombiana de Universidades, 2020a, 2020b, 2022).

La pandemia obligó a las instituciones educativas a suspender la presencialidad y a tomar medidas de urgencia para retomar sus actividades mediante plataformas tecnológicas. La adaptación a la virtualidad o, más bien, a una educación remota de emergencia, puso al desnudo los procesos de exclusión y desigualdad presentes en el campo educativo. En efecto, de acuerdo con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y del Laboratorio de Economía de la Educación de las Pontificia Universidad Javeriana, solo el 43% de las personas tenían acceso a internet móvil o fijo, únicamente el 17% de los estudiantes de colegios rurales contaba con internet y computador, y el 96% de los municipios no estaban preparados para implementar clases virtuales (El Tiempo, 2020). Se desencadenó, entonces, “Una afectación de las habilidades cognitivas y no cognitivas de los estudiantes, una reducción del tiempo destinado al aprendizaje, síntomas de estrés, cambios en la forma en que los estudiantes interactúan, y una profundización de las desigualdades en el acceso y en los resultados educativos” (Melo *et al.*, 2021, p. 3).

Los desafíos que debieron enfrentar las IES se incrementaron de manera notable. De acuerdo con los reportes recogidos por el Ministerio de Educación Nacional (MEN):

... las IES han adoptado medidas académicas relacionadas con el acompañamiento académico a los estudiantes,

flexibilidad curricular y en los mecanismos de evaluación, seguimiento a las clases asistidas con herramientas TIC, opciones de comunicación sincrónicas y asincrónicas, acceso a la biblioteca virtual, tutores y monitores en los programas académicos, fortalecimiento tecnológico en Software, Hardware, Plataformas TIC, entre otras. Sumado a lo anterior, han desarrollado medidas de bienestar con el objetivo de disminuir el impacto de la emergencia en sus estudiantes y sus familias, a través de préstamos y donaciones de computadores, tablets, módems, Sim Card, pago de internet, plazos para el pago de matrículas, se gestionaron becas, además, apoyos económicos y donación de mercados y el acompañamiento a través de campañas psicosociales de motivación y salud para la comunidad universitaria y el núcleo familiar. Así mismo, se logró identificar que las instituciones mantienen las estrategias identificadas en el primer semestre del año 2020 y las que adicionalmente desarrollaron en el 2020-2, como por ejemplo: entrega de guías, libros, documentos físicos como soporte a las clases, tiempos flexibles de entrega de trabajos, acceso a las bibliotecas digitales y libros electrónicos, clases asincrónicas o grabadas, salas informáticas habilitadas en las instituciones para que los estudiantes asistan y se conecten de manera remota, convenios con otras entidades para que los estudiantes puedan ingresar a las salas informáticas y conectarse a las clases de manera remota y algunas instituciones han programado clases presenciales específicamente para aquellos estudiantes que mantienen sus dificultades tecnológicas. (MEN, 2022a, p. 10)

En este contexto, se hizo evidente que el acceso, la permanencia y el logro educativo igualitario requerían un enorme compromiso político y presupuestal por parte del Estado. No de otra forma se podía garantizar el acceso a la educación superior, disminuyendo, además, las desigualdades en materia de aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación. Sin embargo, como ya se ha anotado, las IES públicas enfrentan un desfinanciamiento estructural de \$18,8 billones, y vieron reducidos sus recursos propios por concepto de matrículas y ventas de servicios de investigación y extensión. Ambos rubros se habían reducido en 51% en el mes de marzo y un 66% en el mes de abril del año 2020, lo cual amplificó los efectos negativos que la desfinanciación produce en asuntos de cobertura, calidad educativa y bienestar estudiantil (SUE, 2021).

En este contexto, tomaba forma la exigencia estudiantil para que el costo de las matrículas fuera asumido

por el Estado en todas las IES públicas. Ante la presión, esta demanda fue acogida por parte del Gobierno Nacional y se anunció un programa de “Matrícula Cero” para los años 2020 y 2021. En el año 2021 se esperaba beneficiar al 97% de los estudiantes matriculados en IES públicas, es decir, alrededor de 695.000 estudiantes de estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. Sin embargo, como subsidio a la demanda, el programa “Matrícula Cero” representó un alivio para las familias y los estudiantes, pero no para las IES públicas, pues mientras que el programa cubre el valor de la matrícula, las IES públicas deben continuar asumiendo mediante recursos de autofinanciación el costo real de los estudiantes, que en muchos casos es hasta diez veces superior a la matrícula que efectivamente paga el estudiantado (C3PES, 2020).

Por su parte, las universidades privadas solicitaron al Gobierno apoyos financieros para mantener la nómina de los empleados, facilidades para el acceso al crédito por parte de las instituciones y sus estudiantes, posponer el pago de intereses y amortizaciones, y definir ciertas exoneraciones en el pago de impuestos (Ascun, 2020a). También incrementaron su competencia para captar nuevos aspirantes y mantener sus estudiantes por medio de incentivos en el costo de la matrícula, promesas de matrículas reducidas en semestres subsiguientes, fraccionamientos en los pagos de estas, financiamiento de matrículas por medio de la creación de fondos solidarios, alivios en costos de inscripción, y becas parciales y totales.

Sin embargo, el descenso en el total de los estudiantes matriculados y la disminución de muchas de las actividades académicas que le generaban algún ingreso a las IES han conllevado una profundización de su déficit presupuestal. En efecto, la tasa de cobertura en educación superior alcanzó el 54% en el 2018, pero se ha reducido al 51,5% en el 2020 (MEN, 2021). El descenso es mayor en el sector privado que en el oficial, probablemente por el mayor costo de sus matrículas y por el carácter de las ayudas recibidas por las IES públicas en el marco de las exigencias estudiantiles anotadas. De acuerdo con el MEN:

Al observar el comportamiento general de las instituciones públicas se encuentra que más del 55% de ellas registraron crecimientos en su matrícula para el primer semestre de 2020 y cerca del 68% incrementaron o mantuvieron el nú-

mero de estudiantes matriculados en el segundo semestre [...] En el caso de las IES privadas se mantuvo la tendencia a la baja de la matrícula que ya se venía observando desde 2017 y que se acentuó por efecto de la pandemia. (MEN, 2022a, p.12)

En este contexto, y siguiendo a Melo *et al.* (2021), uno de los temas que más preocupaban al sector era el incremento del endeudamiento de las instituciones educativas, especialmente del sector privado (más de \$2,2 billones en el 2020). De hecho, el Gobierno instituyó el “Programa Especial de Garantías Unidos por Colombia”, por medio del cual, las IES, como cualquier empresa del sector productivo, podían acceder a condiciones favorables de crédito según su tamaño (micro, pequeña, mediana y gran empresa). También, se creó una nueva línea de crédito de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) con una bolsa de recursos equivalente a \$200.000 millones destinada a IES. Según el MEN, “tras las convocatorias realizadas para el segundo semestre de 2019, se colocaron créditos por cerca de \$80.000 millones y para la segunda convocatoria, correspondiente al primer semestre de 2021, se emitieron conceptos favorables para solicitar créditos compensados por \$23.916 millones adicionales” (MEN, 2022a, p. 24).

El endeudamiento de los hogares es otro indicador de la crisis. De acuerdo con el Decreto 662 del 2020 (que crea el “Fondo Solidario para la Educación”, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno), con corte a abril del 2020, el 10,4% de los créditos otorgados con recursos propios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) se encontraba en mora, situación que representaba un aumento del 39,3% con relación al mismo mes del 2019 (MEN, 2020a). Al 30 de junio del 2020, en el marco de la pandemia, el número de estudiantes con cartera activa que registraron mora superior a 30 días ascendió a 69.551, lo que representaba un valor de \$80.184 millones (Icetex, 2021b). Ante esta situación, se adoptaron medidas de alivio asociadas con periodos de gracia para el pago de cuotas, reducción transitoria de intereses, ampliación de plazos en los planes de amortización y expedición de créditos educativos sin deudor solidario. En total, el Icetex destinó \$75.109 millones al “Plan de Auxilios Educativos COVID-19” (Decreto 467 del 2020), de los cuales \$53.601 millones se emplearon

para cubrir el periodo de gracia en cuotas de créditos vigentes y la reducción transitoria de los intereses. En total, fueron beneficiadas 152.778 personas de los 389.955 estudiantes activos para la vigencia 2020 (algo más del 39%) (Icetex, 2021b; MEN, 2020a). Otra afectación de la pandemia fue el aplazamiento del semestre académico por parte de los jóvenes beneficiarios de los programas “Generación E” y “Ser Pilo Paga” como consecuencia de situaciones personales y de carácter académico (Icetex, 2021a).

Desde el punto de vista social, el carácter limitado de las medidas adoptadas por el Gobierno –que, en términos generales, se orientaron a gestionar la crisis pandémica, sin encarar los problemas estructurales sobre los que dicha crisis se desplegaba, e implementando medidas compensatorias y de ampliación del endeudamiento y el subsidio a la demanda– fue puesto en evidencia por un nuevo ciclo de movilizaciones y protestas estudiantiles y juveniles en el 2020. Allí se exigía no únicamente que el programa de “Matrícula Cero” se convirtiera en política de Estado y que se condonaran los créditos del Icetex, sino que se resolvieran los problemas de precarización que asolaban a la juventud colombiana: para el año 2020, el 33% de la población juvenil no estudiaba ni trabajaba (en el caso de las mujeres este porcentaje ascendía al 42%; en el de los hombres al 23%) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2020).

Se hizo evidente entonces la inscripción de las luchas estudiantiles en una agenda juvenil más amplia. Así quedó demostrado en las movilizaciones sociales de finales del 2020 y en la participación en el paro nacional del 2021. Los reclamos estudiantiles juveniles fueron múltiples: la garantía de la educación superior como un derecho y un bien común públicamente financiado; la creación de empleos dignos para la juventud, el respeto por los derechos humanos de la juventud, incluido el derecho a la protesta; la reforma a la Policía Nacional; la implementación integral del Acuerdo de Paz; la lucha contra el patriarcado y el libre derecho al aborto; el rechazo a la reforma tributaria propuesta por el Gobierno; y la mayor democratización del sistema político colombiano. Nuevamente, el movimiento estudiantil combinó una agenda política “gremial” (que reivindicaba la resolución de los problemas estructurales de la educación superior), “educativa” (que demandaba la garantía

plena del derecho a una educación pública, antipatriarcal y antirracista para todo el sistema educativo) y “nacional” (asociada con la fijación de posicionamientos y exigencias alrededor de asuntos como el manejo de la pandemia, la construcción de paz, el cierre de las brechas sociales, el derecho al aborto y la democratización política y social). De acuerdo con Archila y Rodríguez (2020), estos tres niveles de la agenda estudiantil no son novedosos, y han sido recurrentes a lo largo del siglo XX y lo que va corrido del siglo XXI.

En lo que respecta al campo de la educación superior las respuestas no variaron: se mantuvieron las mismas políticas ofrecidas desde el comienzo de la pandemia, pero a cambio de esto la represión estatal fue brutal: entre el 28 de abril y el 11 de junio de 2021 se registraron 78 asesinatos en medio de la protesta social (de los cuales 24 son atribuibles a la fuerza pública) y 1.522 personas resultaron heridas por el accionar de las fuerzas policiales del Estado. Estos registros corresponden en su mayoría a jóvenes (Campaña Defender la Libertad (CDLAT), 2021). Human Rights Watch reportó 68 asesinatos, 419 personas desaparecidas, 1.100 lesiones a personas y 5.500 personas privadas de la libertad por parte de fuerza pública (Human Rights Watch, 2021). Finalmente, en su visita de junio del 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recogió varios informes de organizaciones sociales que denunciaron el uso indiscriminado de armas de fuego y conductas de violencias basadas en género y discriminación étnico-racial por parte de la fuerza pública, así como la comisión de acciones asociadas con la generación de traumas oculares para 82 personas (principalmente jóvenes) por parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) (Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2021).

La financiación de la educación superior: disputas y alternativas para el futuro

El sentido de las respuestas estatales ofrecidas a los impactos producidos por la pandemia de la covid-19,

unido a la ausencia de medidas orientadas a resolver la crisis estructural de la educación superior, ha incrementado la conflictividad en el sector. La negativa del Gobierno Nacional a asumir compromisos creíbles para avanzar en reformas concertadas con el movimiento estudiantil, profesoral y juvenil ha sido acompañada por acciones represivas y de criminalización de la protesta que, aun cuando no han sido exclusivas de los últimos años, sí han alcanzado trascendencia histórica por su crueldad y por las herramientas jurídicas, políticas y mediáticas con las que hoy se cuenta para denunciarlas y sancionarlas (CIDH, 2021). No obstante, esto no ha sido óbice para que surjan distintas propuestas de reforma que, con imperativos e intereses heterogéneos, y con probabilidades diversas de materialización, definen horizontes de lucha más o menos antagónicos de las fuerzas sociales en contienda.

El surgimiento de dichas propuestas puede remontarse al año 2011 con la elaboración del “Programa Mínimo Estudiantil” de la MANE –que exigía la reforma a la Ley 30 de 1992 para garantizar educación superior como un derecho y un bien común–, y con la puesta en marcha de una estrategia gubernamental que, a diferencia de aquella defendida por el movimiento estudiantil y profesoral, no pasaba por modificar la Ley 30 de 1992 y acudía a instrumentos de política pública controlados por el Poder Ejecutivo con el fin de profundizar un modelo privatizador, sustentado financieramente en el crédito educativo y el subsidio a la demanda (Mora, 2020).

Estas dos posibilidades antagónicas –educación superior como derecho y bien común, y modelo privatizador controlado gubernamentalmente– constituyen los extremos de un espectro político en el que pueden ubicarse varias propuestas concretas de reforma: 1) el modelo de Financiamiento Contingente al Ingreso (FCI), 2) las iniciativas que demandan ajustes más o menos estructurales al Icetex, 3) las que reivindican la “Matrícula Cero” como política de Estado, y 4) aquellas que exigen el fortalecimiento del presupuesto de las IES públicas por medio de una reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. En este marco, es posible identificar siete propuestas de reforma (tabla 1).

Tabla 1. Propuestas de reforma a la financiación de la educación superior en Colombia

Propuestas	Objetivos	Instrumentos	Alcances con respecto a la crisis estructural y pandémica	Actores que lo impulsan
Modelo de financiación contingente al ingreso	Mejorar el acceso y la permanencia en la educación superior mediante deuda que debe ser pagada cuando se ingresa a la vida laboral y de acuerdo con el nivel de ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> - Ajustar el pago de la deuda al ingreso devengado por los beneficiarios como una deducción parafiscal. - Condonación si el crédito no se ha pagado después de veinte años. - No realizar cobros a personas con ingresos menores o iguales a un (1) salario mínimo mensual legal vigente. 	Extiende el crédito educativo y el esquema de subsidio a la demanda en detrimento de la financiación directa de las IES públicas. Incorpora gran cantidad de alivios contemplados por el Icetex en otras reformas.	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno - MEN - Icetex - Bancada de Gobierno en el Congreso
Proyecto de reforma "Transformación integral al Icetex"	Brindar alternativas para aliviar la situación de los usuarios que presentan dificultades en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con el Icetex.	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción en tasas de interés. - Condonación de la deuda por excelencia académica. - Subsidios para tasas de interés. - Incentivos por investigación o servicio social. 	Fortalece el crédito educativo y el Icetex brindando alivios relacionados con criterios meritocráticos y situaciones de vulnerabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> -Gobierno - MEN - Icetex - Bancada de Gobierno en el Congreso
Proyecto de reforma "Contra los abusos del Icetex"	Modificar estructuralmente el Icetex con el fin de superar las principales injusticias que han afectado a sus usuarios.	<ul style="list-style-type: none"> - Establece un cobro máximo de tasa de interés. - Prohibición de la capitalización de intereses. - Proporcionalidad en el gasto destinado al Icetex frente al de IES públicas. - Comisión de Salud Mental para usuarios del Icetex. - Plan de salvamento para los créditos en mora. 	Modificar la naturaleza del Icetex en el sentido de mitigar los efectos de la financiarización del sector.	<ul style="list-style-type: none"> - Bancada de la oposición en el Congreso - Movimiento estudiantil y profesoral. - Usuarios afectados por el Icetex.

<p>“Matrícula Cero” como política de Estado</p>	<p>Mejorar el acceso y la permanencia a nivel de pregrado mediante el establecimiento de una política de pago de la matrícula para estudiantes de estratos 1, 2 y 3 en IES públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos anuales del presupuesto nacional para el pago de la matrícula de estudiantes vulnerables en IES públicas. - Cofinanciación por parte de entidades territoriales. 	<p>Subsidio focalizado a la demanda que avanza en la garantía del derecho a la educación superior para estudiantes vulnerables que han accedido al sistema, sin resolver el desfinanciamiento estructural de las IES públicas ni los problemas de cobertura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Nacional - MEN - Congreso de la República - Movimiento estudiantil
<p>Propuesta del Sistema Universitario Estatal (SUE) para reformar los artículos 86 y 87 de la Ley 30</p>	<p>Garantizar la sostenibilidad financiera de las universidades públicas, estableciendo un esquema de repartición de recursos de acuerdo con la complejidad de las universidades y creando una canasta básica de bienes y servicios en el sistema universitario de educación pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación del presupuesto a partir de los aportes del Estado, reconociendo los costos de la nómina profesoral. - Presupuesto que contempla los aumentos de cobertura y los costos reales de la educación superior en condiciones de calidad. - Presupuesto para cierre de brechas entre las universidades públicas. - Recursos ajustados al Índice de Costos de la Educación Superior calculado por el DANE. 	<p>Equilibrar el presupuesto de las universidades públicas para el cumplimiento de sus funciones misionales, sin establecer metas concretas en materia de universalización y sin saldar la “deuda histórica” que asciende a \$18,8 billones.</p>	<p>- SUE</p>
<p>Propuesta de las ITTU públicas para reformar los artículos 86 y 87 de la Ley 30</p>	<p>Consolidar un modelo de financiamiento de las 30 ITTU públicas mediante una reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar en toda la normativa educativa la noción de “Instituciones de Educación Superior” en reemplazo de la única referencia a las “Universidades públicas”. - Incorporación de las 12 ITTU públicas excluidas de aportes anuales del Presupuesto General de la Nación. - Distribución presupuestal alternativa del gasto en educación superior pública: 75% universidades públicas y 25% ITTU públicas. - Sanear el déficit acumulado de las ITTU públicas por \$800.000 millones. 	<p>Resuelve parcialmente la crisis de las ITTU públicas mediante su estabilización presupuestal, aunque no propone un modelo alternativo y se concentra solo en las problemáticas de las ITTU públicas. No establece metas explícitas orientadas a la universalización, ni avanza en la redefinición conceptual y funcional de las ITTU en el sistema de educación superior.</p>	<p>- ITTU públicas</p>

<p>Propuestas del Centro Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior (C3PES)</p>	<p>Construir una propuesta de financiación que avance en que la educación superior se convierta en un derecho y un bien común, mediante una reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Regla presupuestal cuantitativa que comprometa a las autoridades gubernamentales con la garantía del acceso progresivo gratuito, universal, con bienestar y en condiciones de calidad. - Plan de actualización presupuestal equivalente al 1% del PIB anual para el periodo 2020-2030 que permitirá saltar la deuda histórica con el SUE y transferir recursos a la REDTTU. - Establecimiento explícito de metas de cobertura en una perspectiva de universalización. - Componente contracíclico de gasto para enfrentar crisis económicas y evitar la deserción. 	<p>Busca resolver el desfinanciamiento estructural de las IES públicas y construir un esquema financiero que avance hacia la educación superior como un derecho y bien común, en la perspectiva de consolidar un sistema público de educación superior no jerarquizado.</p>	<p>- Sectores del movimiento estudiantil y profesoral</p>
--	---	--	---	---

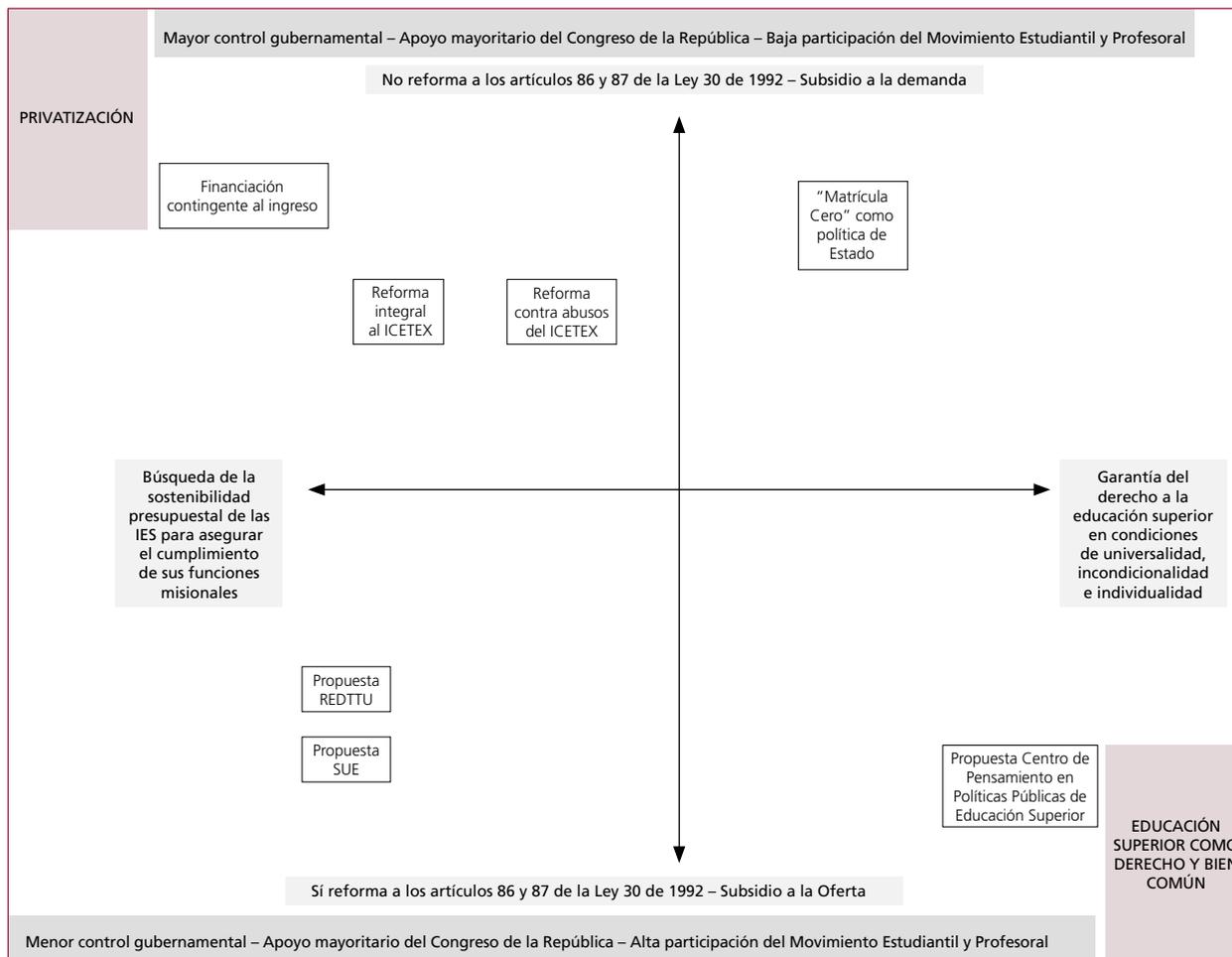
Fuente: elaboración propia con base en MEN (2022a), SUE (2021), REDTT (2021), MHCP (2021) Congreso de la República (2021a, 2021b, 2018) y C3PES (2022, 2020).

Estas siete propuestas pueden ser ubicadas tomando como referente dos criterios políticos fundamentales: i) la necesidad de reformar –sí o no– la Ley 30 de 1992, escogiendo instrumentos de subsidio a la oferta o subsidio a la demanda, y ii) el interés de brindarle sostenibilidad financiera presupuestal a las IES, avanzando –sí o no– en la garantía de la educación superior como un derecho universal, individual e incondicional (véase figura 1).

En este sentido, avanzar en reformas al modelo de financiación sin modificar la Ley 30 configura un escenario caracterizado por un mayor control gubernamental, por la necesidad de un apoyo mayoritario desde el parlamento y por una baja participación del movimiento estudiantil y profesoral. Por su parte, reformar la Ley 30 significaría la emergencia de una situación en la que el control gubernamental disminuye, se man-

tiene la necesidad de un apoyo mayoritario por parte del Congreso de la República, y se incrementa la participación del movimiento estudiantil y profesoral. La experiencia histórica, que se remonta al retiro de la iniciativa de reforma de la Ley 30 por parte del gobierno de Juan Manuel Santos en el 2011 debido a la amplia movilización estudiantil y profesoral reunida en la MANE, es prueba de dichos escenarios (Mora, 2020; Archila y Rodríguez, 2020). También lo es el hecho de que, después de las movilizaciones del 2011, y ante los ciclos de protesta que se han presentado entre el 2018 y el 2021, los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2022) hayan preferido introducir cambios estructurales en el sistema de educación superior sin retocar la Ley 30. En lo que concierne a los asuntos de financiamiento, el “Acuerdo por lo Superior 2034”, los programas “Ser Pilo Paga” y “Generación E”, el fortalecimiento del Icetex, el impulso y puesta en

Figura 1. Propuestas de reforma al modelo de financiación de la educación superior en Colombia



Fuente: elaboración propia con base en MEN (2022a), SUE (2021), REDTT (2021), MHCP (2021), Congreso de la República (2021a, 2021b, 2021c, 2018) y C3PES (2022, 2020).

marcha de la Ley de FCI e, incluso, la definición del programa “Matrícula Cero” como política de Estado, constituyen ejemplos de dicha tendencia.

En el contexto de la crisis estructural y pandémica se han desplegado y materializado aquellas alternativas que están orientadas a consolidar un modelo privatizador, basado en el endeudamiento de las familias, orientado a resolver los problemas presupuestales que enfrentan las IES del país, pero sin asumir el compromiso de garantizar el derecho a la educación superior. La punta de lanza de esta tendencia ha sido la consagración de la Ley 1911 del 2018 de FCI, que puede absorber las iniciativas de reforma al Icetex, y que

avanza en la consecución de las metas definidas en el “Acuerdo por lo Superior 2034” (Congreso de la República, 2018; 2021; Mora y Múnera, 2015).

Además, es importante mencionar que este esquema es perfectamente compatible con el programa de “Matrícula Cero” pues esta iniciativa desarrolla el componente de “Equidad” del programa “Generación E”. “Matrícula Cero” fue primeramente una exigencia estudiantil que cobró sentido en el marco de la pandemia, y que ha sido aceptada y formulada como política de Estado por parte del Gobierno mediante la ley de reforma tributaria tramitada en el mes de septiembre del 2021 (Ley 2155 del 2021). En el artículo 27 de dicha

ley se hace un llamado para que esta medida complemente todas aquellas iniciativas que representen planes de alivio para los estudiantes endeudados con el Icetex. Para las vigencias 2020 y 2021, el programa de “Matrícula Cero” recibió recursos por valor de \$516.000 millones. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se requieren \$700.000 millones anuales para hacerlo permanente y beneficiar a 695.000 jóvenes de pregrado en condiciones de vulnerabilidad; es decir, el 97% del total de pregrado de las IES públicas, cifra muy alejada de la que se necesita para saldar el desfinanciamiento estructural de las IES públicas que, como se señaló anteriormente, alcanza los \$18,8 billones (Icetex, 2021a; REDTTU, 2021; SUE, 2018).

Es evidente, entonces, que la Ley de FCI –en conjugación con el programa “Matrícula Cero”– marca la materialización de una alternativa que, sometida a un mayor control gubernamental, consolida modelos de financiación soportados en instrumentos de crédito educativo y subsidio a la demanda que, por su naturaleza, funcionan sin necesidad de modificar la Ley 30 de 1992 y desconocen la crisis estructural de desfinanciamiento que afrontan las IES públicas en el país. Los defensores de esta alternativa esperan que con la puesta en marcha de la Ley de FCI se aumente la cobertura en universidades privadas, se resuelvan los problemas financieros y de endeudamiento que aquejan a las IES, se le garantice al estudiante la “libertad de elegir” entre distintas posibilidades educativas, se estimule la competencia entre IES en términos de calidad y eficiencia, y se le ofrezca “un rostro humano” al endeudamiento. En todo caso, los defensores de esta alternativa aceptan que podría generar un alza generalizada de las matrículas (particularmente en las instituciones educativas más prestigiosas), y que estos modelos de financiación por vía del endeudamiento son pertinentes en países en los que la política fiscal carece de los suficientes impuestos progresivos (González, 2018).

La alternativa a este modelo privatizador está constituida por aquellas propuestas que defienden el subsidio a la oferta –es decir, que proponen financiar a las instituciones y no a las personas– y, en consecuencia, plantean una reforma a la Ley 30 de 1992. Estas alternativas consideran que la financiación de la educación superior constituye una responsabilidad estatal que debe ser soportada por impuestos progresivos. No obstante, a pesar de compartir estas coordenadas

comunes, es fácil encontrar diferencias importantes en las propuestas concretas que se han hecho. En efecto, las autoridades de las IES públicas han centrado su interés en asegurar el sostenimiento presupuestal de las instituciones que lideran, por medio del diseño de modelos de financiación orientados a resolver las afugias operativas que enfrentan cada año para el cumplimiento de sus funciones misionales y el pago de nómina. En estas propuestas no hay compromisos explícitos en términos de una política de universalización, ni el establecimiento de exigencias concretas con respecto al cubrimiento del desfinanciamiento que se ha acumulado durante los últimos 30 años (SUE, 2021; REDTTU, 2021).

Por su parte, aquellas propuestas que dialogan de manera más decidida con las reivindicaciones del movimiento estudiantil y profesoral plantean avanzar en la garantía plena del derecho a la educación superior en condiciones de universalidad, individualidad e incondicionalidad. En este sentido, proponen reglas de financiamiento basadas en la definición precisa de metas de aumento progresivo de la cobertura, que introduzcan componentes contracíclicos de gasto para fortalecer los programas de bienestar en tiempos de crisis, y que asuman el cubrimiento del desfinanciamiento acumulado para crear una base presupuestal que asegure el cumplimiento de las funciones misionales de las instituciones. Las coordinadas políticas de esta propuesta objetan el discurso de la igualdad de oportunidades, que reproduce lógicas meritocráticas, y rechazan la estructuración de una pirámide educativa cuyo interés sea el de masificar la educación superior a bajo costo (C3PES, 2020; Gómez, 2015).

Las propuestas de subsidio a la oferta y reforma a la Ley 30 han sido desaprobadas por el Gobierno Nacional aduciendo argumentos de inviabilidad fiscal, de ahí que sus posibilidades de materialización sean menos probables y dependan del cabildeo que realicen las autoridades de las IES públicas en el Congreso de la República, así como de la capacidad movilizadora y creativa del movimiento estudiantil y profesoral. Sin embargo, el vínculo que establecen entre las posibilidades de concreción de estas propuestas y el movimiento social, le ofrecen un mayor potencial transformador en el campo de la educación superior si se comparan con las propuestas de subsidio a la demanda, crédito educativo y privatización que se impulsan bajo el control del Gobierno y sus bancadas parlamentarias. Desde



■ Participación de las mujeres mexicanas en el movimiento estudiantil de México, 1968 | Foto: Archivo Histórico de la UNAM. Tomada de: publimetro.com.mx

el punto de vista de la sociología, la ciencia política y la economía, ha quedado bien establecido que el ejercicio de los derechos en un contexto de superación de las relaciones sociales de exclusión y desigualdad, supone el despliegue de procesos conflictivos y de lucha social en los que se cuestionan las concesiones estabilizadoras del Estado y se producen nuevos compromisos institucionalizados (Mora, 2019; Therborn, 2015; Tilly, 2000).

Más aún, siguiendo a Gutiérrez (2017) y Federici y Caffentzis (2015), la conjugación de coordenadas de privatización y control gubernamental sobre la que se edifica el modelo de FCI representa la forma capitalista más conservadora de reforma del modelo presupuestal de la educación superior, pues instituye y legitima mecanismos de despojo del bien común del conocimiento mediante mecanismos de mercantilización de la educación, en un contexto de control burocrático fortalecido. Se pierde de vista lo común como un proceso democrático que trasciende los tradicionales canales parlamentarios y de representación política, para participar de manera directa en la definición de lo político,

garantizando la satisfacción igualitaria de las necesidades y deseos de las personas, y confrontando el poder de la acción colectiva a la fuerza privatizadora del capital y las pretensiones de control del Estado.

Conclusión

La financiación de la educación superior en Colombia es un asunto político. Esta se ha constituido en un campo de disputas marcado por el interés privatizador del Gobierno, y por la reivindicación estudiantil y profesoral de la educación superior como un derecho y un bien común. Allí surgen alternativas intermedias que pueden ser clasificadas de acuerdo con su interés de reformar o no la Ley 30, y su intención o no de transformar estructuralmente el sistema hacia la garantía universal, incondicional e individual del derecho. Avanzar en reformas que no incluyan modificaciones a la Ley 30 de 1992 constituye una opción en la que el Gobierno mantiene el control de los cambios instaurados asegurando sus mayorías parlamentarias. Plantear

una alternativa que implique la reforma a la Ley 30 implica una situación que despierta la activa participación estudiantil y profesoral, y en la que el Gobierno tiende a perder el control de los ajustes debido a las presiones que las movilizaciones estudiantiles y profesoras pueden producir sobre el Congreso de la República.

En el marco de la crisis estructural y pandémica han tenido mayor posibilidad de despliegue y materialización aquellas alternativas que, evitando modificar la Ley 30, se proponen consolidar un modelo privatizador y basado en el endeudamiento de las familias, ofreciendo, simultáneamente, medidas residuales y compensatorias para los estudiantes endeudados, o para aquellos matriculados en el sector público y caracterizados por una mayor vulnerabilidad socioeconómica. Todo esto en un contexto en el que se deja de lado la necesidad de resolver la crisis financiera estructural que enfrentan las IES públicas, y en el que se ignora la deuda histórica que se tiene con la juventud del país: garantizar la educación superior como un derecho y un bien común sustentado en principios de universalidad, incondicionalidad e individualidad.

La discusión sobre el presupuesto constituye un problema político que se define en el terreno de las correlaciones de fuerza y los horizontes normativos que allí se proponen. Los derechos sin medios presupuestales para su materialización son simples declaraciones, y la búsqueda de la igualdad en el ejercicio de los derechos constituye la premisa fundamental para que estos no se conviertan en odiosos privilegios. La democracia en los tiempos de la covid-19 no solo se encuentra amenazada por la puesta en marcha de dispositivos autoritarios y de vigilancia extrema sobre las poblaciones, también se encuentra asediada por la incapacidad de la sociedad de distribuir como derecho igualitario el acceso al valor-poder del conocimiento. La educación otorga títulos, estatus, saberes, capacidades y valores que, al repartirse de manera desigual, producen y reproducen relaciones de dominación de unos grupos sociales sobre otros. Es en la repartición del poder donde debe valorarse la incidencia distributiva de la educación y sus bases presupuestales: de tal repartición dependerá la construcción de democracias profundas.

Nota

1. Sin embargo, a la problemática financiera que se estudia en este documento habría que agregar los desafíos asociados con la calidad del sistema de educación superior, su pertinencia, la baja cobertura, la estructuración de un sistema segmentado y jerárquico con poco reconocimiento de las carreras técnicas y tecnológicas, la falta de claridad sobre los vínculos que debe establecer con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e In-

novación, el asedio a la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, la necesidad de introducir políticas de interculturalidad y diálogo de saberes, la democratización del gobierno de las instituciones de educación superior, y el cierre de brechas territoriales. Al respecto véase: Ocoró y Mazabel (2021), Vargas (2021), García y Wilches (2020), Pérez (2018), Palechor (2017), Mora (2016), Gómez (2015) y (Vega, 2015).

Referencias bibliográficas

1. ARCHILA, M. y Rodríguez, A. (2020). Protestas estudiantiles en Colombia: una mirada histórica, 1908-2015. En: A. Mora (ed.). *La MANE y el movimiento estudiantil en Colombia. Agendas, luchas y desafíos* (pp. 21-81). Pontificia Universidad Javeriana.
2. ASOCIACIÓN COLOMBIANA de Universidades (ASCUN) (2020a). *Solicitudes de las instituciones de educación superior del país para afrontar los efectos del covid 19. Carta al presidente de la República*. ASCUN.
3. ASOCIACIÓN COLOMBIANA de Universidades (ASCUN) (2020b). *Percepciones Universitarias. Los estudiantes tienen la palabra*. <https://ascun.org.co/percepciones-universitarias/>
4. ASOCIACIÓN COLOMBIANA de Universidades (ASCUN) (2022). *Las universidades se comprometen a frenar la deserción*. [https://ascun.org.co/las-universidades-se-comprometen-a-frenar-la-desercion/#:~:text=Otras%20cifras%20relacionadas%20con%20la,Colombiana%20de%20Universidades%20\(ASCUN\)](https://ascun.org.co/las-universidades-se-comprometen-a-frenar-la-desercion/#:~:text=Otras%20cifras%20relacionadas%20con%20la,Colombiana%20de%20Universidades%20(ASCUN))

5. BUITRAGO, L. y Farfán, P. (2020). La Mesa Amplia Nacional Estudiantil en perspectiva; la Unión Nacional de Estudiantes de Educación Superior hacia el futuro. En A. Mora (ed). *La MANE y el movimiento estudiantil en Colombia. Agendas, luchas y desafíos* (pp. 241- 259). Pontificia Universidad Javeriana.
6. CAMPAÑA DEFENDER la Libertad (CDLAT) (2021). *Boletín informativo 18: #ParoNacional*. <https://defenderlibertad.com/boletin-informativo-18-paronacional/>
7. CENTRO DE Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior (C3PES) (2020). *Modelo Alternativo para la Financiación de la Universidad Pública en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
8. CENTRO DE Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior (C3PES) (2022). *Hacia un esquema de financiamiento alternativo de las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
9. CONSEJO NACIONAL de Educación Superior (CESU) (2014). *Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. CESU.
10. COCOMA, R. (2017, 25 de enero). “Ser Pilo Paga”; pero ¿quién paga? *Semana*. https://www.semana.com/educacion/articulo/ser-pilo-paga-polemica-con-aumento-de-matriculas/513241_
11. COMISIÓN INTERAMERICANA de Derechos Humanos (CIDH) (2021). *Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia* (junio de 2021).
12. CONGRESO DE la República (1992). Ley 30 de 1992 – *Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*. Diario Oficial No. 40.700.
13. CONGRESO DE la República (2018). *Ley 1911 de 2018 – Por medio de la cual se crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior*. Congreso de la República de Colombia.
14. CONGRESO DE la República (2021a). *Proyecto de ley por el cual se reorienta la política del ICETEX al servicio del derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones - Ley contra abusos del Icetex*. Congreso de la República de Colombia.
15. CONGRESO DE la República (2021b). *Proyecto de ley para la transformación integral del Icetex*. Congreso de la República de Colombia.
16. CONGRESO DE la República (2021c). *Ley 2159 de 2021 – “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2022”*. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202159%20DEL%2012%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202021.pdf>
17. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO Nacional de Estadística (DANE) (2020). *Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia*. DANE.
18. EL TIEMPO (2020). *Solo el 17% de los estudiantes rurales tiene internet y computador*. <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/solo-el-17-de-los-estudiantes-rurales-tiene-internet-y-computador-495684>
19. FEDERICI, S. y Caffentzis, G. (2015). *Comunes. Contra y más allá del capitalismo*. Taller 6 - Pabellón Editorial.
20. GARCÍA, R. y Wilches, J. (eds.) (2020). *La educación superior en Colombia: retos y perspectivas en el siglo XXI*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
21. GÓMEZ, V. (2015). *La pirámide de la desigualdad en la educación superior en Colombia. Diversificación y tipología de instituciones*. Universidad Nacional de Colombia.
22. GONZALEZ, J. (2018). *Financiación Contingente al Ingreso*. Banco Mundial, mimeo.
23. GUTIÉRREZ, R. (2017). *Horizontes comunitario-populares. Producción de lo común más allá de las políticas estado-céntricas*. Traficantes de Sueños.
24. HUMAN RIGHTS Watch (2021). *Colombia: brutalidad policial contra manifestantes*. <https://www.hrw.org/es/news/2021/06/09/colombia-brutalidad-policial-contra-manifestantes>
25. INSTITUTO COLOMBIANO de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) (2021a). *Informe de gestión vigencia 2021-I*. Bogotá: Icetex. <https://web.icetex.gov.co/documents/20122/142159/informegestion-2021-1.pdf>
26. INSTITUTO COLOMBIANO de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) (2021b). *Respuesta a Derecho de Petición formulado con fundamento en el artículo 258 de la Ley 5 de 1992, en concordancia con el artículo 16 de la ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición, sobre acciones emprendidas para enfrentar la pandemia del Covid-19*. Icetex.
27. MELO, L., Ramos, J., Rodríguez, J. y Zárata, H. (2021). *Efecto de la pandemia sobre el sistema educativo: El caso de Colombia*. Banco de la República, Borradores de Economía, No. 1179.
28. MINISTERIO DE Educación Nacional (MEN) (2018). *Acta de acuerdo Mesa de diálogo para la construcción de acuerdos para la educación superior pública*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379966_recurso_4.pdf

29. MINISTERIO DE Educación Nacional (MEN) (2020a). *Decreto 662 de 2020 “Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*. MEN.
30. MINISTERIO DE Educación Nacional (MEN) (2020b). *Decreto 467 de 2020 “Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX–, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20467%20DEL%2023%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
31. MINISTERIO DE Educación Nacional (MEN) (2021). *Información Nacional 2010-2020*. <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/ESTADISTICAS/Informes-e-indicadores/>
32. MINISTERIO DE Educación Nacional (MEN) (2022a). *Respuesta a Derecho de Petición formulado con fundamento en el artículo 258 de la Ley 5 de 1992, en concordancia con el artículo 16 de la ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición, sobre acciones emprendidas para enfrentar la pandemia del Covid-19*. MEN.
33. MINISTERIO DE Hacienda y Crédito Público (MHCP) (2021). Mensaje Presidencial “Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2022”. Bogotá (Colombia).
34. MORA, A. F. (2016). *La seudorrevolución educativa. Desigualdades, capitalismo y control en la educación superior en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana.
35. MORA, A. F. (2019). *La exclusión y la desigualdad. Transformaciones desde la política social*. Universidad Nacional de Colombia.
36. MORA, A. F. (2020). “La Mesa Amplia Nacional Estudiantil: ¿Qué potencial transformador tuvo en la educación superior?”. En: A. Mora (ed). *La MANE y el movimiento estudiantil en Colombia. Agendas, luchas y desafíos* (pp. 83-178). Pontificia Universidad Javeriana.
37. MORA, A. F. y Múnera, L. (2015). “Complejo de Superioridad (la política pública para la educación terciaria)”. En: C. Miñana y E. Bernal (eds). *Visión 2034. Aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034* (pp. 126-143). Universidad Nacional de Colombia.
38. MORA, A. F. y Múnera, L. (2019). “Ser Pilo no Paga”: privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia. *Revista Ciencia Política*, 14(27), 115-142.
39. OCORÓ, A. y Mazabel, M. (2021). Racismo en la educación superior: un análisis desde los pueblos indígenas y afrodescendientes en Colombia. *Universidades*, 87, 15-33.
40. PALECHOR, L. (2017). La Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN): una apuesta a la construcción de interculturalidad. *Educación Superior y Sociedad*, 20, 157-181.
41. PÉREZ, L. (2018). *Educación superior y calidad en Colombia*. Universidad del Valle.
42. RED DE Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas (REDTTU) (2021). *Diagnóstico, inclusión y comportamiento de la financiación en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas de carácter técnico profesional, tecnológico y universitario (ITTU)*. REDTTU.
43. SISTEMA UNIVERSITARIO estatal (SUE) (2018). *Informe Sostenibilidad Financiera Sistema Universitario Estatal*. SUE.
44. SISTEMA UNIVERSITARIO estatal (SUE) (2021). *Sostenibilidad y financiación de las universidades públicas en Colombia*. SUE.
45. THERBORN, G. (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica.
46. TILLY, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Manantial.
47. VARGAS, E. (2021). *Autonomía universitaria y capitalismo cognitivo. Una aproximación a la idea de universidad*. Universidad del Rosario.
48. VEGA, R. (2015). *La universidad de la ignorancia. Capitalismo académico y mercantilización de la educación superior*. Océano Sur.