

Geometrías del poder: contextos laborales en las universidades públicas colombianas*

Geometrias do poder: contextos de trabalho nas universidades públicas colombianas

Geometries of Power: Labor Contexts in Colombian Public Universities

Norma Patricia Vela Murillo , Gloria Beatriz Ríos Martínez*** y Gloria Cecilia Arboleda Fernández******

DOI: 10.30578/nomadas.n56a2

La discusión que presenta el artículo parte de la tesis de que la educación superior, especialmente la universidad pública colombiana, se ha configurado como uno de los escenarios por excelencia de producción y reproducción de geometrías del poder. La política de vinculación de docentes implementada en las universidades estatales ha conducido a que la mayoría de los profesores que trabajan en ellas sean temporales, lo que ha derivado, entre otras situaciones, en un alto grado de inestabilidad y pérdida de garantías laborales. Ello constituye una violación de los derechos laborales puesto que desconoce la igualdad y afecta la calidad académica de la oferta educativa en dieciocho universidades públicas analizadas.

Palabras clave: universidad pública, condiciones laborales, condiciones académicas, profesores temporales, precarización laboral, educación superior.

A discussão que apresenta o artigo parte da tese de que a educação superior, especialmente na universidade pública colombiana, tem-se configurado como um dos cenários por excelência de produção e reprodução de geometrias do poder. A política de vinculação de docentes implementada nas universidades estatais tem conduzido a que a maior parte dos professores que trabalham nelas sejam temporais, o que tem derivado, entre outras situações, em um alto grau de instabilidade e perda de garantias de trabalho. Aquilo constitui uma violação aos direitos de trabalho, dado que desconhece a igualdade e afeta a qualidade acadêmica da oferta educativa em dezoito universidades públicas analisadas.

Palavras-chave: universidade pública, condições de trabalho, condições acadêmicas, professores temporais, precarização do trabalho, educação superior.

The discussion presented in the article is based on the thesis that higher education, especially the Colombian public university, has been configured as one of the scenarios par excellence for the production and reproduction of geometries of power. The teacher hiring policy implemented in public universities has led to the fact that most of the teachers who work in them are temporary, which has led, among other situations, to a high level of instability and loss of job guarantees. This constitutes a violation of labor rights since it ignores equality and affects the academic quality of the educational offer in eighteen public universities analyzed.

Keywords: public university, working conditions, academic conditions, temporary teachers, job insecurity, higher education.

* Este artículo es resultado de la investigación titulada "Realidad laboral y académica de docentes ocasionales y catedráticos en las universidades estatales colombianas", iniciada en abril del 2014 y finalizada en agosto del 2016, ejecutada por la Universidad del Cauca y financiada con recursos del Sindicato de Profesores Universitarios (ASPU), Seccional Quindío.

** Docente de la Universidad del Quindío, Armenia (Colombia). Doctora en Estudios Territoriales; magíster en Territorio, Conflicto y Cultura; trabajadora social.
Correo: npvela@uniquindio.edu.co

*** Docente de la Universidad de Caldas, Manizales (Colombia). Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo, línea Planeación Urbano-Regional; especialista en Planeación, Administración y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Social y Educativo; trabajadora social.
Correo: gloria.rios@ucaldas.edu.co

**** Docente, Universidad del Cauca, Popayán (Colombia). Especialista en Derecho Laboral y Relaciones Industriales; abogada.
Correo: gcarbol2@yahoo.es

original recibido: 01/02/2022
aceptado: 29/09/2022

ISSN impreso: 0121-7550
ISSN electrónico: 2539-4762
nomadas.ucentral.edu.co
nomadas@ucentral.edu.co
Págs. 35-47

La verdadera medida de la justicia de un sistema es la cantidad de protección que garantiza a los más débiles.

Aung San Suu Kyi

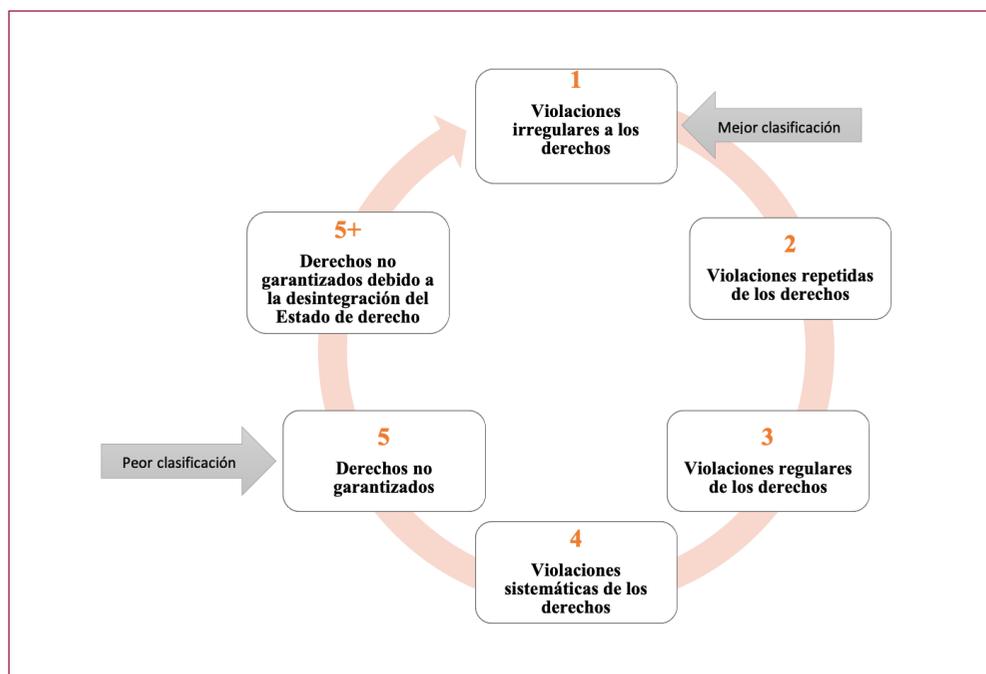
En el año 2003, el Banco Mundial presentó el primer informe del Doing Business¹, el cual clasifica a los países en función de su facilidad o accesibilidad para hacer negocios. Así, los países reciben una alta puntuación cuando recortan o suprimen las regulaciones comerciales en distintos órdenes y cuando, por ejemplo, existe una débil protección de los derechos de los trabajadores, de lo cual se infiere que los mejores países o los países con mayor potencial para hacer negocios son aquellos donde estos no se encuentran protegidos. En vista de tal situación, la Confederación Sindical Internacional (CSI)², que tiene como propósito fundamental

la promoción y la defensa de los derechos y los intereses de los trabajadores, y en especial su representación ante las principales instituciones mundiales, ha elaborado el Índice Global de los Derechos de la CSI,

para aumentar la visibilidad y la transparencia de la trayectoria de cada país en materia de derechos de los trabajadores. Además, el Índice Global de los Derechos de la CSI es un instrumento que permite realizar un seguimiento de las tendencias en todo el mundo cada vez que se producen cambios en las políticas o en la legislación. (CSI, 2015, p. 11)

De acuerdo con este índice, los países se clasifican en seis subcategorías, en orden ascendente, para determinar cuáles son los de peor desempeño en relación con los derechos de los trabajadores, por lo cual, a mayor número en la escala, mayor será el índice de vulneración de dichos derechos (figura 1).

Figura 1. Clasificación de los países según violación a los derechos de los trabajadores



Fuente: Norma Vela, 2022, a partir del Índice Global de los Derechos de la CSI del año 2015.

A lo largo de sus ocho versiones, Colombia se ha mantenido entre los primeros diez peores países del mundo para los trabajadores; aunque en el 2014 no figura entre los diez primeros, sí aparece entre los primeros veinte de la región de las Américas. El histórico que se presenta en la tabla 1 así lo pone en evidencia.

Tabla 1. Histórico Índice Global de los Derechos de la CSI 2014-2021

Año	Los diez peores países del mundo para los trabajadores
2014	República Centroafricana, Camboya, Kuwait, Ghana, Suiza y Uruguay
2015	Bielorrusia, China, Colombia, Egipto, Guatemala, Pakistán, Catar, Arabia Saudita, Suazilandia, Emiratos Árabes Unidos
2016	Bielorrusia, Camboya, China, Colombia, Emiratos Árabes Unidos, Guatemala, India, Irán, Catar y Turquía
2017	Catar, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Filipinas, Colombia, Kazajistán, Corea del Sur, Turquía, Bangladesh y Guatemala
2018	Arabia Saudita, Argelia, Bangladesh, Camboya, Colombia, Egipto, Filipinas y Guatemala
2019	Argelia, Bangladesh, Brasil, Colombia, Guatemala, Kazajistán, Filipinas, Arabia Saudita, Turquía y Zimbabue
2020	Bangladesh, Brasil, Colombia, Egipto, Honduras, India, Kazajistán, República de Filipinas, Turquía y Zimbabue
2021	Bangladesh, Bielorrusia, Brasil, Colombia, Egipto, Filipinas, Honduras, Myanmar, Turquía y Zimbabue

Fuente: Norma Vela, 2022, a partir de los Informes del Índice Global de los Derechos de la CSI (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021).

En la edición del año 2015 el índice revela que el 48% de los países no se responsabiliza de proteger a los trabajadores, que el reconocimiento de los derechos y su cumplimiento son efectivos en un 16% de los países y que esos derechos no existen en un 40% de los países incluidos en el estudio. Para la edición del año 2021, es decir, seis años después, el índice expone que los derechos más vulnerados en el mundo son: el derecho a la huelga, el derecho a la negociación colectiva, el derecho a formar y afiliarse a un sindicato y el acceso a la justicia, lo que denota la implementación de una serie

de prácticas institucionales que socavan el Estado social de derecho, como consecuencia directa del modelo neoliberal que da “apertura al mercado” e introduce la flexibilización y la desregulación como premisas fundamentales para la dinamización de la economía.

Este artículo parte de la tesis de que la educación superior, especialmente la universidad pública colombiana, se ha configurado como uno de los escenarios por excelencia de producción y reproducción de geometrías del poder³. La política de vinculación de docentes implementada en las universidades estatales ha conducido a que hoy la mayoría de los profesores que trabajan en ellas sean temporales, lo que ha derivado, entre otras situaciones, en un alto grado de inestabilidad y pérdida de garantías laborales. Estos profesores ocupan alrededor del 70% del personal educativo (Informe final “Panorama salarial de las Universidades Oficiales Énfasis Decreto 1279/2002”, 2014) en dichas instituciones y desarrollan las funciones misionales: docencia, investigación y extensión o proyección social. Para desarrollar esta premisa, el artículo presenta una discusión acerca del término *geometrías del poder*, como concepto que posibilita problematizar la espacialización y las relaciones asimétricas de poder en el ámbito educativo. A continuación, expone el contexto jurídico-político que regula los derechos laborales de docentes universitarios en Colombia y analiza la política de vinculación y las condiciones de contratación de los profesores temporales en dieciocho universidades estatales colombianas, para finalizar con los escenarios de participación en la toma de decisiones por parte de dichos profesores.

Trayecto metodológico

La investigación tuvo un *enfoque cuantitativo* y un *nivel descriptivo correlacional*, en la medida en que pretendió describir y analizar las condiciones laborales (vinculación, salarios, prestaciones sociales y participación en la toma de decisiones) y académicas (labor académica) de los docentes ocasionales de la universidad estatal colombiana. Las técnicas abordadas fueron: a) el *análisis documental*: se revisaron doce resoluciones de vinculación laboral (una por universidad) y dieciocho estatutos (uno por cada universidad) y b) *la encuesta*. La población establecida fueron los docentes temporales de las 32 universidades estatales colombianas, que ascendían a 21.977 a corte del año 2013, según el Informe Final

del año 2014, titulado “Panorama salarial de las universidades oficiales énfasis Decreto 1279/2002”, sobre el impacto del Decreto 1279 del 2002, que presentó un grupo de profesores de la Universidad de Antioquia contratados por el Ministerio de Educación Nacional⁴. *El muestreo* fue probabilístico y por estratos, sin embargo, solo fue posible hacer las encuestas en dieciocho universidades⁵ (Universidad de Antioquia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Universidad de Caldas, Universidad del Cauca, Universidad Popular del César, Universidad del Chocó, Universidad de Córdoba, Universidad Francisco de Paula Santander-Cúcuta, Universidad de la Guajira, Universidad Surcolombiana, Universidad del Magdalena, Universidad de Pamplona, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad del Quindío, Universidad de Sucre, Universidad Distrital, Universidad Nacional Abierta y a Distancia y Universidad Francisco José de Caldas) para un total de 166. El procesamiento de la información, la correlación de variables y el establecimiento de tendencias se llevó a cabo mediante el *software* SPSS.

Geometrías del poder: a propósito de la modulación del territorio universitario en Colombia

Los resultados de la investigación se analizan teniendo en cuenta el marco de referencia de la teoría crítica, a partir de los planteamientos de Doreen Massey, considerando una de sus categorías analíticas, a saber, las geometrías del poder, es decir, que la centralidad del objeto teórico está puesta en cómo las relaciones de poder inherentes a las políticas de vinculación laboral de los profesores temporales se decantan en estrategias de precarización laboral que derivan en procesos de desigualdad territorial.

Massey (2007, 2012) sostiene que las geometrías del poder se hacen visibles en las relaciones asimétricas del poder en espacios/territorios particulares, producto, entre otras razones, de la complejidad de la globalización (económica, cultural, política, institucional), donde la hiperespecialización de la división del trabajo y el capitalismo flexible posibilitan su sostenimiento. Como lo plantea Castells (2006, p. 344), “Nunca fue el trabajo más central en el proceso de creación de valor. Pero nunca fueron los trabajadores (prescindiendo de su cualificación) más vulnerables, ya que se han conver-

tido en individuos aislados, subcontratados en una red flexible, cuyo horizonte es desconocido incluso para la misma red”. Así, las distintas universidades estatales se sumergen en una suerte de competición por distintos “mercados” para obtener los recursos financieros que posibiliten su sostenimiento, es decir, que se gesta un modelo de gestión pública basado en la mercantilización, la eficacia y la eficiencia, y en esta competición de “mercados” se busca minimizar costos y maximizar beneficios; por ejemplo, en la oferta de nuevos programas académicos o de educación continuada con el mismo personal temporal (ocasionales y catedráticos).

En las universidades estatales estas dinámicas conducen a una precarización laboral “como un proceso en que el sujeto es sometido a presiones y experiencias que lo conducen a vivir una existencia frágil en el presente, sometido a incertidumbres acerca del futuro, con una identidad insegura y carente de un sentido de desarrollo posible por medio del trabajo y el estilo de vida” (Standing, 2011, pp. 16-18), y con ello a un proceso de desigualdad territorial (Milton Santos, 2000), en la medida en que se establece una suerte de jerarquía entre las distintas universidades con respecto a la captación de recursos y a cómo se distribuyen estos. En este sentido, la ubicación espacial se convierte en un aspecto preponderante, debido a las centralidades económicas⁶ donde tienen asiento las universidades, lo que permite establecer unas relaciones bastante diferenciadas para la captación de recursos, no todas con las mismas capacidades o las mismas proximidades. De esta manera, aumentan la presión y la sobrecarga laboral a la cual se ven abocados los profesores temporales de aquellas universidades que se inscriben en “territorios poco atractivos”, las cuales deben cumplir con indicadores de resultado, bajo la premisa de la flexibilidad, el compromiso y el sentido de pertenencia institucional, en palabras de Sennet (2006), de un “capitalismo flexible”.

La reorganización geopolítica que experimenta el mundo en la actualidad, especialmente en Latinoamérica, ha llevado a que en las agendas nacionales de los gobiernos, desde la década de los noventa hasta el día de hoy, se introduzca con mayor fuerza todo el lineamiento internacional de las instituciones globalizadas como la estrategia principal para dar salida a las crisis neoliberales y capitalistas del siglo XX y del siglo XXI. En palabras de David Harvey (2004), se avanza

cada vez más hacia una acumulación por desposesión que agudiza los desequilibrios territoriales y polariza los distintos sectores y actores económicos y sociales en función de su rentabilidad. De esta manera, la educación, en especial la educación superior, es impulsada por el Gobierno colombiano como una mercancía, en la medida en que se la considera una prestación de servicio de cara a los procesos productivos, bajo la bandera de lograr el desarrollo y el progreso. Así, la función de la universidad queda supeditada al avance tecnológico en la innovación para aumentar o potenciar los clústeres productivos o la minimización de costos. En consecuencia, la responsabilidad del Estado cambia para con la educación superior, “supone que actores privados participen en alguna de las áreas de la política universitaria (titularidad, provisión o financiación)” (Verger, 2013, p. 270) que antes eran de responsabilidad directa del Estado. Es así como

bajo el paradigma de la sociedad del conocimiento, las reglas de creación de riqueza reemplazan a la lógica fordista de producción masiva y se centran en nuevos sistemas de producción más flexibles basados en el conocimiento (Ball, 2002). Esto ha dado lugar a una economía centrada en conocimiento, lo que significa “una nueva economía por el hecho de construir un orden global, tratar al conocimiento como materia prima, organizar los procesos de producción de manera no-fordista y demandar un número creciente de trabajadores y consumidores educados” (Brunner et. al, 2019, p. 11). Los Estados apuestan por ser más competitivos dentro de este paradigma, y el conocimiento se convierte en un recurso que les ayuda a posicionarse dentro de la economía del conocimiento. (Carrasco, 2020, p. 12)

Este panorama puede observarse, por ejemplo, en los criterios de eficiencia y eficacia que se toman en cuenta para llevar a cabo los procesos de acreditación universitaria mediante la docencia, la investigación y la extensión o proyección social, procesos que en la mayoría de dichas instituciones recaen principalmente en los profesores temporales (ocasionales y catedráticos).

Lo que se logra decantar del contexto arriba señalado, es lo que en el 2005 la geógrafa británica Doreen Massey denominó *power-geometry*, para resaltar el carácter social del espacio y con ello dar cuenta de que este es “producto de acciones, relaciones y prácticas sociales” (Massey, 2007, p. 1). En tal sentido, se puede asumir que existe una territorialidad educativa que

despoja de los derechos laborales a los docentes universitarios colombianos, como una de las principales formas de relacionamiento con estos. Esta territorialidad es producida ante todo por “agentes y grupos de agentes que se definen por sus posiciones relativas en el espacio” (Bourdieu, 1990, p. 282) y que cambian a lo largo del tiempo según las estrategias que se ponen en juego para lograr la consecución de los objetivos trazados, como lo es la implementación de una política de vinculación laboral precaria que constituye una violación a los derechos laborales de los profesores temporales (ocasionales y catedráticos), al desconocer la igualdad como principio contemplado en el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo –a igual trabajo corresponde igual salario–, además de afectar la calidad académica de la oferta educativa de las universidades estatales. Lo dicho hasta aquí supone que las relaciones asimétricas del poder en el ámbito educativo universitario se ponen en evidencia, inicial y especialmente, en la interpretación sesgada y acomodada de la norma por parte de los funcionarios de las oficinas jurídicas de las universidades públicas, como también por el incumplimiento de la jurisprudencia constitucional con respecto a los derechos laborales de estos profesores y su escasa organización para defender sus derechos, por temor a represalias como, por ejemplo, la no continuidad de la vinculación laboral.

Contexto jurídico-político

En la tabla 2 se presentan los aspectos centrales que permiten reconocer el contexto jurídico-político relativo a los derechos laborales de los profesores universitarios colombianos.

La interpretación y aplicación de estas disposiciones legales, en particular del Decreto 1279, generó que cada universidad estableciera un régimen especial para los profesores ocasionales y catedráticos, incluyendo un régimen salarial y prestacional diferente. Sin embargo, la interpretación que han hecho las altas cortes de Justicia de estas disposiciones, ha precisado que el régimen salarial y prestacional de los profesores universitarios es el establecido en la norma general, que es el Decreto 1279 del 2002, y que los consejos superiores de las universidades no tienen competencia para expedir normas en materia salarial; esa competencia es exclusiva del Legislador y el Ejecutivo. Lo anterior, en

Tabla 2. Marco normativo de los derechos laborales de los profesores universitarios colombianos

Marco jurídico-político	Aspectos relacionados
Constitución Política colombiana	Art. 1. Colombia es un Estado social de derecho Art. 2. Fines esenciales del Estado Art. 13. Principio de igualdad Art. 53. Derecho al trabajo Art. 67. Educación como derecho y la responsabilidad del Estado de velar por la calidad del servicio educativo Art. 69. Autonomía universitaria Art. 125. Carrera administrativa
Ley 30 de 1992, por medio de la cual se organiza el servicio público de la educación superior	Art. 3. El Estado debe velar por la calidad del servicio educativo Art. 6. Objetivos, literal c) el servicio educativo debe ser de calidad y h) promover la formación y consolidación de las comunidades académicas Arts. 28 y 57, los cuales reglamentan la autonomía universitaria Arts. 70-79, que regulan lo relacionado con los profesores universitarios, su forma de vinculación, sus modalidades y el escalafón o carrera docente, además de definir quién es un profesor ocasional Art. 106, el cual establece regulaciones sobre profesores de cátedra en las instituciones privadas de educación superior
Ley 4. ^a de 1992 y Decreto 1279 del 2002 por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales	Art. 77, el cual establece que se regirán por la Ley 4. ^a de 1992, los decretos reglamentarios y las demás normas que la adicionan y complementan. El Decreto 1279 del 2002 es reglamentario de la Ley 4. ^a de 1992 y establece el régimen salarial y prestacional de los profesores universitarios. En sus artículos 3. ^o y 4. ^o se refiere a los profesores ocasionales y catedráticos señalando que no son empleados públicos ni trabajadores oficiales.

Fuente: Gloria Cecilia Arboleda, 2016, a partir de la revisión del marco jurídico-político colombiano.

concordancia con lo establecido en el artículo 57 del Decreto 1279 del 2002, que reza: “Ninguna autoridad a excepción del Gobierno Nacional, puede establecer o modificar el régimen salarial y prestacional señalado en las normas del presente decreto de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la ley 4.^a de 1992”.

Los estatutos docentes de todas las universidades estatales u oficiales, en desarrollo de la Constitución y la Ley 30 de 1992 establecen como regla general que los profesores se vincularán a la planta docente

de las universidades mediante concursos públicos de méritos y solo excepcionalmente se vincularán ocasionales y catedráticos. La jurisprudencia constitucional ha definido y clarificado la situación de los profesores ocasionales y catedráticos, en atención al abuso de la figura del docente temporal por parte de las distintas administraciones de las universidades colombianas; uno de los puntos propuestos por la Asociación Sindical de Profesores Universitarios mediante los pliegos de peticiones a nivel nacional y local (seccionales en cada una de las universidades) y que ha permanecido

a lo largo del tiempo, sin poder ser negociado hasta el momento, ha sido la vinculación laboral de dichos profesores en los términos que establece la ley, aun cuando la Corte Constitucional mediante las sentencias C-006 de 1996, C-614 del 2009 y C-171 del 2012, y el Consejo de Estado en fallos como el del 4 de junio del 2009, Rad. 1873-05, se han pronunciado y han establecido un lineamiento claro al respecto.

En Colombia funcionan en la actualidad 33 universidades estatales u oficiales. Empíricamente, se había observado que en la mayoría de las universidades estatales se aplica una política de vinculación de profesores que privilegia la vinculación de profesores temporales sobre los profesores vinculados a la carrera docente. También empíricamente, se había establecido que existe desconocimiento por parte de los profesores e incumplimiento por parte de las universidades de los derechos consagrados a favor de ellos y de las exigencias de calidad del servicio educativo que hacen la Constitución y la ley colombiana. De acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la ley, las universidades, como regla general, deben vincular a los profesores por medio del concurso público de méritos, el nombramiento y la posterior posesión. Solo excepcionalmente las universidades pueden vincular profesores en la modalidad de ocasionales o como hora cátedra. En el caso de los ocasionales, es legal vincular profesores universitarios bajo esta modalidad cuando la universidad requiera cubrir una necesidad académica de manera transitoria y por un término inferior a un año. En el caso de los de hora cátedra, la Ley 30 los considera una de las formas de vinculación excepcional, no los define, pero la tradición académica ha establecido que se pueden vincular cuando la universidad requiera un profesional que posea un conocimiento muy especializado que no es posible que sea cubierto por los profesores de carrera vinculados a la universidad. De lo anterior se infiere que el modelo de gestión pública implementado por las administraciones de turno en las universidades mantiene y reproduce una práctica sistemática de precarización laboral, que se ha normalizado contrariando con ello la norma.

La jurisprudencia de las altas cortes ha precisado que las vinculaciones temporales o provisionales proceden solo cuando no se trata de actividades permanentes o misionales de las que ordinariamente ofrece la entidad. Al respecto, la Corte Constitucional ha expedido

las sentencias C-006 del 1996 y C-614 del 2009, entre otras, que reconocen la existencia de una irregularidad en la forma como se vinculan los servidores públicos a las diferentes entidades del Estado y en particular en el caso de las universidades estatales; irregularidad que como lo han constatado las cortes constituye una vulneración de los derechos laborales de quienes de esta forma se vinculan. Con posterioridad a la sentencia C-614 del 2009, el Congreso de la República se ocupó del tema y expidió la Ley 1610 del 2 de enero del 2013, en la cual se regulan (artículos 13-17) los acuerdos de formalización laboral y se dispone su reglamentación por parte del Ministerio de Trabajo. Sin embargo, estas sentencias no se aplican a la vinculación laboral de dichos profesores, como tampoco se tienen en cuenta en lo que respecta a su estabilidad laboral, siendo de esta manera una clara práctica sistemática por parte de las diferentes administraciones de las universidades contraria a la norma.

Política de vinculación y condiciones de contratación de profesores temporales (ocasionales y catedráticos) en Colombia

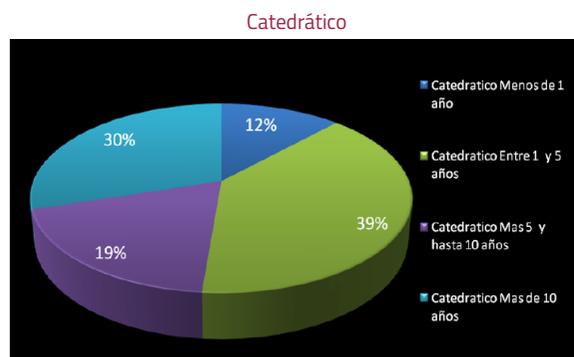
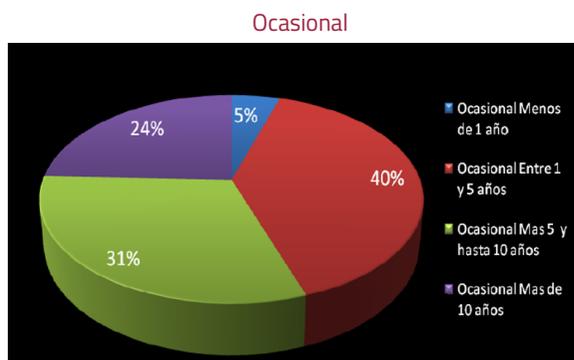
La política universitaria neoliberal que se ha implementado en el país durante los últimos veinte años se enmarca dentro de las directrices de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y se ha concretado en instrumentos jurídicos internacionales como los Tratados de Libre Comercio (TLC) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), donde la educación se considera uno más de los servicios y no un derecho humano que debe ser garantizado a todos. Esas directrices aparecen plasmadas en los planes de desarrollo de los sucesivos gobiernos nacionales, en los diferentes documentos sobre política universitaria expedidos por el Ministerio de Educación Nacional y se concretan en las sucesivas leyes anuales de presupuesto.

Las universidades, por su parte, asumen como órdenes las propuestas de política que hace el Gobierno y las aplican sin mayor postura crítica, y esta es la principal razón por la cual las universidades han decidido implementar una política de reducción de costos

laborales, al vincular a los profesores por periodos cortos, lo que implica menos costo en salarios, en prestaciones sociales y en prestaciones de seguridad social.

Los resultados de la investigación ponen en evidencia cómo la reducción de costos en las universidades indagadas (Universidad de Antioquia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Universidad de Caldas, Universidad del Cauca, Universidad Popular del César, Universidad del Chocó, Universidad de Córdoba, Universidad Francisco de Paula Santander-Cúcuta, Universidad de la Guajira, Universidad Surcolombiana, Universidad del Magdalena, Universidad de Pamplona, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad del Quindío, Universidad de Sucre, Universidad Distrital, Universidad Nacional Abierta y a Distancia y Universidad Francisco José de Caldas), mediante el uso desmedido de la figura del profesor ocasional y catedrático, ha sido la constante, como se puede observar en la figura 2.

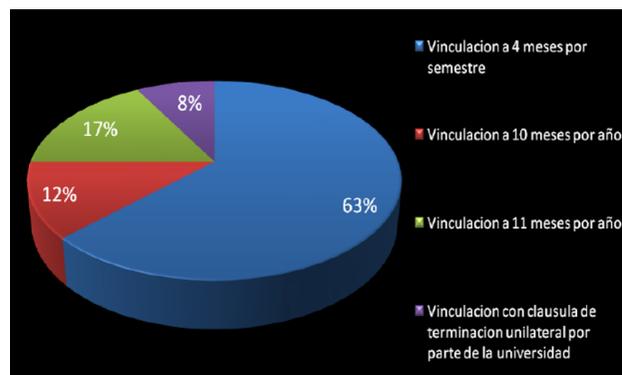
Figura 2. Tiempo de vinculación a la universidad como profesor temporal



Fuente: Arboleda et al. (2016).

Debido a lo señalado en los acápite precedentes, la figura de profesor temporal (ocasional y catedrático) se desdibuja, en atención a que más del 50% de los ocasionales y el 49% de los catedráticos han permanecido más de cinco años vinculados a la universidad, es decir, que no existe tal transitoriedad indicada en el artículo 74 de la Ley 30 de 1992 y que tal “ocasionalidad” establecida en el marco normativo supera la realidad para con este grupo de profesores. Lo anterior se complejiza cuando la estabilidad laboral que les ofrecen las universidades estatales es una contratación por cortos periodos: de las dieciocho universidades estatales indagadas se concluye que el 75% vincula a estos profesores por menos de diez meses al año, lo que afecta no solamente su economía familiar, sino los procesos académicos en dichas instituciones, pues debido a la alta carga laboral son pocos los profesores (19%) que tienen más de un vínculo laboral con varias universidades (figura 3).

Figura 3. Garantías laborales de estabilidad



Fuente: Arboleda et al. (2016).

Lo anterior se suma a que el 52% de los profesores temporales de las dieciocho universidades indagadas expresó que estas no les proveen de todos los materiales necesarios para desarrollar su labor académica como, por ejemplo, los pocos o nulos espacios físicos para orientar las asesorías, la papelería requerida con respecto a los trabajos en el aula, equipos de cómputo y ayudas tecnológicas como videobeam o pantallas, costos de desplazamiento a sitios de práctica para hacer acompañamiento a estudiantes, paquetes de datos para llamadas telefónicas y de conexión a internet,

lo que demuestra la precarización de la labor docente universitaria como una expresión de la geometría del poder.

En definitiva, las dieciocho universidades públicas colombianas analizadas sí presentan una política de vinculación con respecto a los profesores temporales, expresada en sus marcos normativos internos (acuerdos o resoluciones). En dichas normas específicas, la mayoría de las universidades reglamenta la forma o el procedimiento para la vinculación. Muchas universidades exigen concurso público de méritos, otras, concurso de hojas de vida, y otras, recomendación del departamento. Cada vez más, estas instituciones hacen exigencias similares a las establecidas en los concursos públicos de méritos para vincular profesores que ingresarán a la planta docente y posteriormente a la carrera docente.

En los marcos normativos internos se reglamenta el tipo de actividades universitarias que pueden realizar dichos profesores: solo docencia la mayoría, investigación algunas y extensión o proyección social muy pocas, lo cual reglamentan de manera bastante genérica, en tanto que es en los actos administrativos concretos de vinculación de los profesores (resolución de nombramiento o contrato) donde las universidades definen con mayor precisión las actividades que deben realizar los profesores. Ninguna de las normas específicas internas que las universidades expiden para reglamentar las condiciones de empleo establece que las actividades para las cuales son vinculados estos profesores formalmente temporales son de carácter transitorio, o que no son permanentes, lo que permite que a estos se les vincule a las universidades para realizar actividades ordinarias que se ofrecen de manera permanente, semestre tras semestre, a los estudiantes y a la sociedad.

En dichas normas especiales las universidades regulan las condiciones de empleo de los profesores ocasionales y de los catedráticos y reglamentan la remuneración o el salario que tienen derecho a recibir tales docentes. La inmensa mayoría establece regímenes salariales para estas dos categorías de profesores, diferentes a la establecido en la norma de carácter general expedida por el Gobierno nacional, es decir,

el Decreto 1279 del 2002. Con respecto a las prestaciones sociales a las que tienen derecho los llamados profesores temporales, las universidades consagran en las normas especiales que se les reconocerán de acuerdo con la ley y proporcionalmente al tiempo de vinculación. La información obtenida directamente de los docentes mediante las encuestas establece que a estos no se les reconocen y no se les pagan todas las prestaciones sociales consagradas en el Decreto 1279 del 2002, proporcionalmente al tiempo de vinculación. Lo anterior, como consecuencia de la interpretación que hacen las universidades de esta norma.

Muy pocas universidades reglamentan en sus normas internas específicas el tiempo de duración de la vinculación de dichos profesores. Las que lo hacen, que son la excepción, son las que vinculan por periodos más largos a estos profesores: no menos de diez meses, o no menos de once meses, o por once y medio meses al año. La definición del tiempo de vinculación la establece la universidad unilateralmente en los actos administrativos de vinculación de cada profesor (resolución o contrato) que posteriormente son adheridos por los profesores, al tomar posesión, cuando los nombran mediante resolución, o al firmar el contrato cuando es este el instrumento jurídico utilizado por la universidad.

Las normas específicas internas que las universidades expiden para reglamentar las condiciones de empleo de los profesores ocasionales y de los catedráticos no excluyen a estos de los deberes, los derechos y las obligaciones consagrados en los estatutos aplicables a todos los docentes. Estas normas no establecen causales de suspensión de la relación de trabajo diferentes de las establecidas en la Constitución, la ley y los estatutos docentes vigentes en cada universidad. Sin embargo, en los actos administrativos concretos de vinculación (resolución o contrato), las universidades consagran un artículo especial como causal de suspensión de la vinculación: “cuando por cualquier causa, ajena a la decisión de la universidad, no se preste el servicio por parte de los profesores se suspenderán la vinculación de los profesores”, como, por ejemplo, los paros y las asambleas permanentes que interrumpen el normal desarrollo de las actividades docentes (tabla 3).

Tabla 3. Aspectos relevantes en la información contenida en los estatutos y demás reglamentos expedidos por las universidades estatales en relación con los profesores temporales (PT)

Aspectos relevantes en la información analizada
La mayoría de las universidades estatales han establecido un régimen especial para los PT a través de acuerdos del Consejo Superior reglamentados por resoluciones
La mayoría de las universidades estatales ha adoptado un régimen salarial y prestacional propio para los PT diferente al establecido en el Decreto 1279 del 2002 para los profesores de carrera
Los regímenes salariales y prestacionales especiales desmejoran la situación de los PT, en comparación con lo establecido en el Decreto 1279 del 2002 para los docentes de carrera
La forma de vinculación de los PT es uno de los temas que más extensamente aparecen regulados en los estatutos universitarios
Muchos estatutos acogen las definiciones de la Ley 30 de 1992 sobre ocasionales, otros varios no lo definen y entran a regular el procedimiento para su vinculación
En relación con el número de horas en que pueden ser contratados los profesores de cátedra existe una inmensa variedad: desde 6, 8, 9, 12, 15, 19, 20, 24, 25 hasta 30 horas semanales. Algunos estatutos establecen rangos entre 6 y 12 horas semanales, o entre 20 y 25 horas semanales
Algunos estatutos mantienen la posibilidad de contratación de profesores por medio de prestación de servicios
Algunos pocos estatutos consagran expresamente beneficios especiales para los PT, como la matrícula en los posgrados ofrecidos por la misma universidad, para lo que destinan uno o dos cupos
La Universidad Nacional de Colombia tiene un régimen especial, consagrado en el Decreto 1210 de 1992: los catedráticos pertenecen a la carrera docente, tiene definidas categorías en el escalafón para ellos (de 0.0 a 0.7) diferentes a las de los profesores de carrera; los profesores ocasionales de la UN equivalen a los de cátedra del régimen general de Ley 30 de 1992, los contratan por horas y no por tiempo completo o medio tiempo; la UN adoptó unas fórmulas propias para establecer el salario de los profesores ocasionales, diferente a lo establecido en el Decreto 1279 del 2002; en cuanto a prestaciones sociales, dice adoptar lo establecido en el Decreto 1279 del 2002, es decir, se pagan proporcionalmente al tiempo de servicio

Fuente: Arboleda et al. (2016).

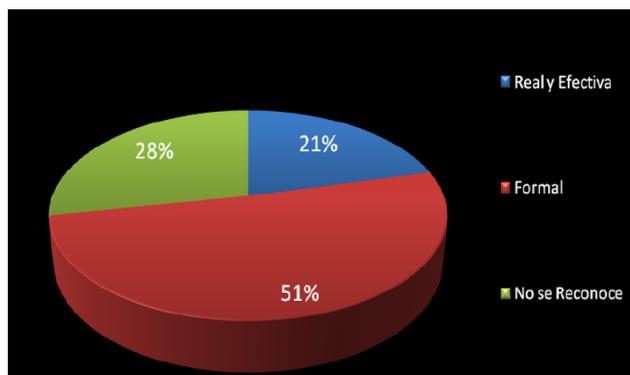
Escenarios de participación en la toma de decisiones

La participación ha sido considerada especialmente por los distintos autores de las ciencias sociales y las humanidades como la estrategia principal en cuanto a movilización se refiere; sin embargo, existe una condición fundamental para ella y es el conocimiento a profundidad de la situación sobre la cual se desea participar; en otras palabras, hoy más que nunca se hace necesario cualificar la participación de los distintos actores sociales para avanzar en la consecución de cambios significativos en pro del mejoramiento de la calidad y las condiciones de vida de la población en general.

Gudynas y Evia (1995) expresan a este respecto que "... Es muy común referirse a la participación como si existiera solo una, y como si esta asegurara un involucramiento verdaderamente igualitario de todos los individuos. No se puede caer en la ilusión de que cualquier tipo de procedimiento participativo automáticamente produciría una mejor calidad de vida para la gente..." (p. 177). En este sentido, la participación de los profesores temporales en la institución universitaria se da mayoritariamente en la medida en que aceptan cumplir las órdenes contenidas en su marco normativo, sin haber sido protagonistas en su construcción. Los escenarios de participación son de tipo formal (véase figura 4), pero sin ninguna trascendencia para la toma de decisiones, lo cual restringe en cierta medida la

visión de una universidad abierta y plural en un Estado social de derecho como lo es Colombia. Al 79% de los encuestados se le niega su participación en asuntos de su total interés, pues no se debe olvidar que son estos profesores quienes por más de cinco años han desarrollado las funciones misionales en las universidades públicas, sin embargo, no se les tiene en cuenta para discutir y construir universidad en los espacios institucionales establecidos con ese propósito, aspecto este contradictorio con respecto a los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), pues todas, sin excepción alguna, exhiben la participación como uno de sus principios filosóficos o ejes transversales que contribuirán a direccionar el rumbo de la vida universitaria.

Figura 4. La participación que la Universidad le reconoce es:



Fuente: Arboleda et al. (2016).

La Constitución Política consagra el derecho a la participación de los ciudadanos y en los artículos 68 y 69 establece el derecho de los universitarios a participar en la dirección de las instituciones y garantizar la autonomía universitaria. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la participación debe ser real y efectiva, que la autonomía reposa en los universitarios y no en los órganos de dirección, para hacer efectivo el avance constitucional de la democracia representativa a la democracia participativa. La participación de los profesores en las decisiones que les afectan, como en la adopción del estatuto general, del estatuto docente, del estatuto académico, entre otros, se reduce a un representante en el Consejo Superior de los nueve que lo integran; ocho en la Universidad Nacional de Colombia. El resultado es que dicha participación de los

profesores no es efectiva, como lo define y reclama la jurisprudencia constitucional: por lo general, las decisiones que se toman en los órganos colegiados de las universidades son contrarias a lo decidido colectiva y democráticamente por los profesores, lo que puede predicarse de los profesores de carrera. La situación de participación de los ocasionales y catedráticos es todavía más precaria por cuanto en muchas universidades no se les permite participar en la elección de ese único representante de los docentes en los órganos colegiados de decisión, ni tampoco en las reuniones de departamento o programa donde se toman decisiones acerca del gobierno universitario.

Para ilustrar mejor los escasos espacios de participación efectiva en este escenario, basta con observar que los estatutos docentes que regulan las relaciones entre la universidad y los profesores y las condiciones de empleo de estos últimos son adoptados por los consejos superiores de las universidades, sin dar cumplimiento a los mandatos legales que establecen que dichas relaciones y condiciones de empleo deben ser concertadas con las organizaciones sindicales mediante los procesos de negociación colectiva, y lo que allí se acuerde debe llevarse a los consejos superiores para la expedición del acto administrativo correspondiente, por competencia –acuerdo– (Decreto 160 de 2014 - Recomendación de Unesco relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior).

El panorama anterior refleja la tradición que se mantiene de una participación representativa de determinados actores y sectores en torno a las directrices que debe tener la universidad pública colombiana, participación que se basa en prácticas de modelos externos que tienen como uno de sus propósitos mantener el *statu quo* bajo diversos sofismas de distracción; en este caso, un capitalismo académico (Slaughter y Leslie, 1997) que “debe servir” a las lógicas internacionales globalizadas, “marcadas principalmente por esa disciplinarización y profesionalización del conocimiento, es decir, por la creación de estructuras institucionales permanentes diseñadas tanto para producir nuevo conocimiento como para reproducir a los productores de conocimiento” (Wallerstein, 2007, p. 9). Así, las preguntas que emergen son: ¿quiénes participan?, ¿por qué esos y no otros?, ¿cuáles son los intereses que se encuentran en la base de la participación?, ¿quién o quiénes determinan cuáles son los actores que pueden participar?, ¿cómo el

modelo de gobierno universitario se reconfigura mediante estas prácticas excluyentes de participación? Responder a estos interrogantes requiere, entre otras tareas, de un ejercicio exhaustivo con respecto a las estrategias que se ponderan y se movilizan para modular la participación en este escenario educativo y develar los sentidos y los significados que subyacen a las prácticas cotidianas de la participación, como también a las distintas formas de comprenderla y ejercerla por parte de los diversos agentes sociales.

Finalmente, mientras se mantenga el distanciamiento entre el discurso y la práctica, los PEI de las universidades seguirán siendo letra muerta y solo estarán en función exclusiva como un requisito más para poder “funcionar” de acuerdo con los requerimientos que el Ministerio de Educación exige, lo cual deja en evidencia la cruda realidad del papel que desempeña la universidad pública con respecto a los retos de la sociedad colombiana, pues esta escasamente introduce modificaciones en cuanto a algunas de las prácticas burocráticas que siguen manteniendo al país sumergido en una profunda crisis institucional. Por el contrario, lo que se observa bajo la figura de autonomía universitaria, en la gran mayoría de los casos, es la reproducción exacerbada de prácticas autoritarias y clientelistas que mantienen ciertos grupos sociales en el interior de las universidades.

Consideración final

La globalización de la economía y el proyecto cultural moderno de Occidente han instaurado unos valores en las instituciones y en la sociedad que han fragmentado la organización social y de participación política de los ciudadanos, socavando la defensa de intereses colectivos, societales y gremiales. Los profesores universitarios no son ajenos a esta situación, especialmente los profesores temporales, que son el “eslabón más débil” en este proceso de reorganización espacial productivo de capitalismo académico. La situación de precariedad, en

términos de reconocimiento de los diversos procesos que llevan a cabo los profesores temporales, agudiza el sistema universitario, considerado una plataforma estratégica para la superación de la pobreza y la construcción de subjetividades otras que reconozcan las particularidades latinoamericanas. Las políticas del actual sistema universitario se han centrado en el redireccionamiento de las competencias hacia los posibles mercados en los que se puede incursionar, para lo cual han usufructuado: a) la alta cualificación de dichos profesores, sin mayor reconocimiento alguno (el 64% de los encuestados ha costeado sus estudios de posgrado, principalmente especialización y maestría), b) el tiempo dedicado a las labores investigativas y de extensión o proyección social (al 34% de los encuestados no se le reconocen horas para la investigación en la agenda docente, al 25% no se le reconocen horas para la proyección social) y c) la alta concentración de la labor en la docencia directa, con más de veinte horas semanales, con grupos de más de 35 estudiantes.

Definitivamente, este contexto laboral enmarcado en los tiempos y las condiciones de la contratación de los profesores ocasionales y catedráticos es bien conocido por el Gobierno nacional, y ha tendido a agudizarse en los últimos años; las geometrías del poder que se han configurado se materializan en las condiciones precarias en torno a los derechos de los profesores temporales, a partir de los marcos normativos de cada una de las universidades públicas que atienden a los lineamientos de política pública a escala nacional, y a la particular forma del gobierno de su ausencia como forma de presencia (Massey, 2007) para garantizar y proteger los derechos laborales. Se trata entonces de un problema de injusticia social, ya no centrado exclusivamente en la distribución, sino además en el reconocimiento y en la representación (Fraser, 2008); en todo caso, habrá que observar con mayor detalle si las condiciones precarias en torno a los derechos laborales son injusticias derivadas de un intento de una inadecuada redistribución, de un reconocimiento fallido, o de una débil representación, o de todas las anteriores.

Notas

1. El 16 de septiembre del 2021, el Banco Mundial mediante comunicado oficial comunicó la decisión de dejar de elaborar el informe Doing Business, en atención a las denuncias internas hechas en el 2020 sobre irregularidades en los datos de los informes Doing Business del 2018 y del 2020.
2. “Es una confederación de centrales sindicales nacionales, cada una de las cuales agrupa a los sindicatos de ese país en particular. Fundada en el año 2006, reuniendo a las organizaciones que estaban anteriormente afiliadas a la CIOSL y la CMT (ambas ahora disueltas), así como a cierto número de centrales

- sindicales nacionales que no tenían ninguna afiliación internacional en ese momento”. Para mayor información véase: <http://www.ituc-csi.org/about-us.html?lang=es>
3. Concepto propuesto por la geógrafa Doreen Massey para enfatizar el carácter social del espacio.
 4. Este informe fue conocido por el Sindicato de Profesores Universitarios ASPU en el 2014, en una de las mesas de diálogo con el Ministerio de Educación Nacional en el marco de la discusión del pliego de solicitudes.
 5. Para aplicar las encuestas se contó con la participación de cada una de las seccionales del Sindicato ASPU, sin embargo, en el tiempo establecido por las investigadoras para hacer el trabajo de campo, solo dieciocho seccionales enviaron la información.
 6. De acuerdo con Borja (2009), entiéndase como aquellos lugares privilegiados por el capitalismo para realizar cualquier tipo de transacción (económica, cultural, política, social) como, por ejemplo, las ciudades capitales, el sistema urbano-regional, las macrorregiones, entre otros.

Referencias bibliográficas

1. ARBOLEDA, G. C., Vela, N. P. y Ríos, G. B. (2016). *Informe final de investigación “Realidad laboral y académica de los/as profesores/as temporales (ocasionales y catedráticos/as) en las universidades estatales colombianas”*. Universidad del Cauca-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
2. BORJA, J. (2009). Los desafíos del territorio. *Cuadernos de Clase*, 01-02.
3. BOURDIEU, P. (1990). *Sociología y cultura*. Grijalbo / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
4. CASTELLS, M. (2006). *La sociedad red: una visión global*. Alianza.
5. CARRASCO GONZÁLEZ, A. (2020). Las políticas neoliberales de educación superior como respuesta a un nuevo modelo de Estado. Las prácticas promercado en la universidad pública. *Revista de la Educación Superior*, 49(196), 1-19. <http://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v49n196/0185-2760-resu-49-196-1.pdf>
6. CONFEDERACIÓN SINDICAL Internacional (CSI). (2015). *Índice global de los derechos de la CSI*. <https://www.ituc-csi.org/2015-indice-global-de-los-derechos?lang=en>
7. CONFEDERACIÓN SINDICAL Internacional (CSI). (2021). *Índice global de los derechos de la CSI*. https://files.mutualcdn.com/ituc/files/ITUC_GlobalRightsIndex_2021_ES.pdf
8. CONGRESO DE la República de Colombia. (1992, 28 de diciembre). *Ley 30 de 1992. Por medio de la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*. Diario Oficial N.º 40.700.
9. FRASER, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder.
10. GOBIERNO DE Colombia. (2002, 20 de junio). *Decreto 1279 de 2002 por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales*. Diario Oficial No. 44.840.
11. GOBIERNO DE Colombia. (2014, 5 de febrero). *Decreto 160 de 2014 Por el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos*.
12. GUDYNAS, E. y Evia, G. (1995) *Manual de metodologías para educadores populares*. Magisterio.
13. HARVEY, D. (2004). *Los nuevos rostros del imperialismo*. https://www.archivochile.com/Imperialismo/otros_doc/USotrosdoc0004.pdf
14. INFORME FINAL “Panorama salarial de las universidades oficiales. Énfasis Decreto 1279/2002” (2014). Universidad de Antioquia.
15. MASSEY, D. (2007). *Geometrías del poder y la conceptualización del espacio* [conferencia]. Open University, Londres.
16. MASSEY, D. (2012). *Un sentido global del lugar*. Icaria.
17. SANTOS, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica, tiempo. Razón y emoción*. Ariel.
18. SENNETT, R. (2006). *La cultura del nuevo capitalismo*. Anagrama.
19. SLAUGHTER, S. y Leslie, L. (1997) *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Johns Hopkins.
20. STANDING, G. (2011). *The Precariat. The New Dangerous Class*. Bloomsbury Academic.
21. VERGER, A. (2013). Políticas de mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la Educación Superior. *Revista de Educación*, 360, 268-291. <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:0dba5b2f-8150-4dd7-b33b-38d1dbf2821c/re36013-pdf.pdf>
22. WALLERSTEIN, I. (2007). *Abrir las ciencias sociales*. Siglo XXI.