

**REGULACIÓN DEL TRABAJO ACADÉMICO. TRAS SUS BAMBALINAS EN
LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL**

DIANA CAROLINA CORENA SALAZAR

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

FACULTAD DE EDUCACIÓN

DEPARTAMENTO DE POSTGRADOS

MAESTRÍA EN EDUCACIÓN

BOGOTÁ

2016

**REGULACIÓN DEL TRABAJO ACADÉMICO. TRAS SUS BAMBALINAS EN
LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL**

**Trabajo de grado para optar al título de
MAGÍSTER EN EDUCACIÓN**

DIANA CAROLINA CORENA SALAZAR

**Directora de tesis:
Dra. SANDRA MILENA TÉLLEZ RICO**

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

FACULTAD DE EDUCACIÓN

DEPARTAMENTO DE POSTGRADOS

MAESTRÍA EN EDUCACIÓN

BOGOTÁ

2016

DEDICATORIA

A Los que estuvieron...y debieron marchar.

A los que están... de manera incondicional.

A los que llegarán...a forjar mi caminar.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, por hacer de este proceso una verdadera bendición y mostrarme que la perseverancia y dedicación siempre serán recompensadas.

A mis maravillosos padres y hermanos, por amarme, cuidarme y apoyarme en cada paso que doy.

A mi apreciada asesora Sandra Milena Téllez, por guiarme con amor, dedicación y compromiso desde el reconocimiento de mis capacidades, y al profesor René Guevara, por creer en mí y ser un ejemplo a seguir.

A mis queridos compañeros de la línea de investigación de POLITIA, por aportar un granito de arena a mi crecimiento académico y profesional.

A mis hermosas compañeras de trabajo Edna, Nancy y Gilma, y en especial a mi gran amigo Oscar, por su inmensa y desinteresada colaboración.

A mis lindos estudiantes, por haber sido tan juiciosos y comedidos en los momentos que debí ausentarme para dar cumplimiento a la responsabilidad académica.

A todas y cada una de las personas que me acompañaron en este trayecto que hoy llega a su destino final.

Nota de aceptación

Firma del jurado

Firma del jurado

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL Revolución y Calidad	FORMATO	
	RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE	
Código: FOR020GIB	Versión: 01	
Fecha de Aprobación: 10-10-2012	Página 1 de 3	

1. Información General	
Tipo de documento	Tesis de Grado de Maestría de Investigación
Acceso al documento	Universidad Pedagógica Nacional. Biblioteca Central
Título del documento	Regulación del trabajo académico. Tras sus bambalinas en la Universidad Pedagógica Nacional
Autor(es)	Corena Salazar Diana Carolina
Director	Téllez Rico Sandra Milena
Publicación	Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional, 2016. 159 p.
Unidad Patrocinante	Universidad Pedagógica Nacional
Palabras Claves	PROFESIÓN ACADÉMICA, TRABAJO ACADÉMICO, REGULACIÓN, AGENCIAMIENTO, UNIVERSIDAD

2. Descripción
Este trabajo de investigación se constituye en un esfuerzo por revisar la configuración de la regulación del trabajo académico los profesores universitarios —específicamente catedráticos y ocasionales de la Universidad Pedagógica Nacional— a partir de la década de los noventa desde una mirada del cambio Institucional, comprendida desde los procesos de transformación que se producen en reglas y normas, rutinas y valores.

3. Fuentes
La revisión documental relacionada con referentes bibliográficos y normativos a nivel nacional e institucional se constituye en un esfuerzo por consolidar un estado del arte. Al ser tan exhaustiva, solo se referenciarán algunas fuentes: Acosta, A. (1998). Estado, políticas y universidades en un periodo de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México. Revista Sociológica, evaluación y reforma de la Universidad. Balachevsky, E. (2009). Los cambiantes patrones de la profesión académica en la era de la globalización. En N. P. Stromquist. (Ed.). La profesión académica en la globalización. México: ANUIE. Brunner, J. J. (1985). Universidad y sociedad en América Latina: un esquema de interpretación. Caracas. CRESALC-UNESCO. Dimaggio, P. y Powell, W. (1991). Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En W. POWELL y P. Dimaggio. (Eds.). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Universidad Autónoma del

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <i>Revolución y Calidad</i>	FORMATO	
RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE		
Código: FOR020GIB	Versión: 01	
Fecha de Aprobación: 10-10-2012	Página 2 de 3	

Estado de México-Fondo de Cultura Económica. Grediaga, R. (1999). Profesión académica, disciplinas y organizaciones. Procesos de socialización y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos. México. ANUIES. Ibarra, E. (1998). La universidad en México hoy: Gubernamentalidad y modernización. México. Talleres de Publicaciones e Impresiones de Calidad, S.A de C.V. North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica. Pérez, M. & Monfredini, I. (2011). Profesión académica: mecanismos de regulación, formas de organización y nuevas condiciones de producción intelectual. México: Universidad de Guadalajara. Rondero, N. (2009). Las condiciones laborales de los trabajadores académicos: la regulación laboral y la regulación académica. X Congreso Nacional de Investigación Educativa. Téllez, S. (2012). Académicos; carrera, trayectoria y libertad. Estudio binacional por contraste: Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Colombia) y Universidad Nacional Autónoma de México (México). (Tesis doctoral no publicada). Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.

4. Contenidos
El trabajo se compone de tres capítulos y el apartado de conclusiones. En el primero se ubican las características principales de la noción de profesión académica en un referente general, para luego situarlo dentro del contexto latinoamericano desde los cambios que ha tenido la universidad a partir de 1950 y su incidencia en los modos regulación. En el segundo se presenta la configuración de la profesión académica en Colombia en el marco del ordenamiento y configuración del sistema de educación superior, situándola desde: la modernización de la universidad (1930-1980); la organización del sistema de educación superior (1980-1990); y el contexto de un Estado neointerventor (1990-2002). En el tercero, se desarrolla el estudio de caso relacionado con los modos de regulación de los profesores catedráticos y ocasionales en la Universidad Pedagógica Nacional, desde una reconstrucción de la génesis y de los momentos de cambio en la normatividad nacional, para luego establecer una comparación entre la regulación de los profesores nombrados en carrera y los catedráticos y ocasionales. Por último, en las conclusiones se presentan los hallazgos encontrados durante la periodización abordada en la investigación y algunas reflexiones en torno al tema, que buscan generar posibles nuevas rutas de investigación que enriquezcan los aportes teóricos, conceptuales y metodológicos.

5. Metodología
Es una apuesta teórico - metodológica de tipo descriptivo, mediante la revisión documental de referentes bibliográficos y normativos a nivel internacional, nacional e institucional, desde una aproximación al cambio institucional.

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <i>Formadora de la sociedad</i>	FORMATO	
RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE		
Código: FOR020GIB		Versión: 01
Fecha de Aprobación: 10-10-2012		Página 3 de 3

6. Conclusiones				
El lector encontrará unas conclusiones desde los hallazgos encontrados en la periodización abordada en la investigación y algunas reflexiones en torno al tema, que buscan generar posibles nuevas rutas de investigación que enriquezcan los aportes teóricos, conceptuales y metodológicos. Algunas de ellas son:				
1. Con relación a la identificación de los agenciamientos abordados en este proyecto como los posicionamientos que a través de diagnósticos, discursos y propuestas —ya sea de carácter organizacional, individual o en representación de un colectivo—, han logrado tener incidencia en el desarrollo de la configuración de la regulación del trabajo académico, se logra desvirtuar un poco el imaginario social de que los mecanismos regulatorios son el resultado únicamente de creaciones e imposiciones directas en un gobierno determinado, por el contrario, se evidencia que este tema se ha ido abordado no sólo a partir de los años noventa sino que empezó a tener incidencia desde los primeros diagnósticos realizados en el marco de la Educación Superior dentro de los planes nacionales de desarrollo y en las propuestas presentadas por las comisiones de expertos tales como la misión Le Bret, el informe de Rudolph Atcon, la misión de California entre otros, los cuales se convirtieron en referentes legales y teóricos con relación a la organización y expedición normativa.				
2. Las principales características de la profesión académica, las cuales no se pueden ver de forma aisladas sino que se entrecruzan y están enmarcadas desde dos componentes o modalidades, el primero se relaciona con los saberes específicos de una disciplina, los cuales se conforman desde los nichos o tribus académicas que buscan resguardar y establecer reglas que permiten validar y difundir el conocimiento específico y el segundo corresponde a la organización y función social que tiene la universidad.				
3. Es pertinente mencionar los puntos de inflexión claves que han incidido en la configuración de la profesión académica, los cuales se enmarcan desde el siglo XX con la concepción de la universidad como una institución tecnocrática y de masas que respondería a las nuevas demandas y necesidades emergentes de la modernidad, por lo que asumió un papel importante en la expedición de certificados diferentes áreas y su uso social cobraría significado, lo que marcó un cambio en la posición del personal académico, en la composición y organización del trabajo intelectual que buscaría dar respuesta.				
4. Actualmente, la regulación de los profesores universitarios nombrados en carrera, en relación con los catedráticos y ocasionales, se han ido estructurado de tal manera que las diferencias existentes están relacionadas con la vinculación —dada por contrato a término definido por periodo académico— y con el tiempo de experiencia establecido y la productividad académica, que sólo producen efectos para el ascenso y/o reubicación en el escalafón, y generan un ajuste salarial mediante el paso de una categoría a otra.				
Elaborado por:		CORENA SALAZAR DIANA CAROLINA		
Revisado por:		TÉLLEZ RICO SANDRA MILENA		
Fecha de elaboración del Resumen:		20	10	2016

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. UNA APROXIMACIÓN A LA PROFESIÓN ACADÉMICA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO	8
1-1. UN ACERCAMIENTO A LA NOCIÓN DE PROFESIÓN ACADÉMICA	15
1-2. LA PROFESIÓN ACADÉMICA EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA.....	19
CAPÍTULO 2. CONFIGURACIÓN DE LA PROFESIÓN ACADÉMICA EN COLOMBIA	34
2-1. UNA MIRADA AL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR	36
2-2. ANTECEDENTES DE LA UNIVERSIDAD (1930-1980)	37
2-3. LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR (1980-1990).....	50
2-4. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MARCO DE UN ESTADO NEOINTERVENTOR (1990-2002)	61
CAPÍTULO 3. LOS AGENCIAMIENTOS A LA LUZ DE LA REGULACIÓN DEL TRABAJO ACADÉMICO: CASO UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL	77
3-1. GÉNESIS DE LA REGULACIÓN	80
3-2. A LA LUZ DE LA DES-REGULARIZACIÓN	92
3-3. A LA LUZ DE LA REGULARIZACIÓN	97
3-4. UN ESTADO DE TRANSICIÓN	109
3-5. A LA LUZ DE LA SOBRERREGULARIZACIÓN	115
3-6. LA REGULACIÓN DE LOS DOCENTES CATEDRÁTICOS Y OCASIONALES CON RESPECTO A LOS DOCENTES DE PLANTA	123
CONCLUSIONES	128
REFLEXIONES	134
REFERENCIAS	136

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2-1. Estadística de educación superior en relación con el número de instituciones (1935-1980)	43
Tabla 2-2. Estadística de educación superior en relación con matrícula por institución (1935-1980)	45
Tabla 2-3. Estadística de educación superior en relación con docentes según sector (1960-1980)	48
Tabla 2-4. Estadística de educación superior en relación con el número de instituciones en la década de los años 80	53
Tabla 2-5. Estadística de educación superior en relación con matrícula por institución en la década de los años 80	54
Tabla 2-6. Estadística de educación superior en relación con docentes según sector en la década de los años 80	58
Tabla 2-7. Estadística de educación superior en relación con docentes según género en la década de los años 80	59
Tabla 2-8. Estadística de educación superior en relación con número de instituciones (1990-2002)	65
Tabla 2-9. Estadística de educación superior en relación con número de matrículas (1990-2002)	67
Tabla 2-10. Estadística de educación superior en relación con número de docentes según sector (1990-2002)	68
Tabla 2-11. Estadística de educación superior con respecto a docentes según dedicación (1990)	73
Tabla 2-12. Estadística de educación superior con respecto a docentes según dedicación (1995)	74
Tabla 2-13. Estadística de educación superior con respecto a docentes según dedicación (2000)	76
Tabla 3-1. Recomendaciones y/o sugerencias para el ajuste del proyecto de estatuto general realizadas por la comunidad universitaria de la Universidad Pedagógica Nacional	105

Tabla 3-2. Regulación del trabajo académico de los profesores universitarios de la Universidad Pedagógica Nacional 124

Tabla 3-3. Regulación del trabajo académico de los profesores universitarios de la Universidad Pedagógica Nacional 126

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1-1. Docentes de educación superior en América Latina (1960-1976)	24
Gráfico 1-2. Promedio de docentes de educación superior en América Latina por país (1975-1977)	25
Gráfico 2-1. Estadística de educación superior en relación con el número de instituciones (1935-1980)	44
Gráfico 2-2. Estadística de educación superior en relación con matrícula por institución (1935-1980)	47
Gráfico 2-3. Estadística de educación superior en relación con docentes según sector (1960-1980)	49
Gráfico 2-4. Estadística de educación superior en relación con el número de instituciones en la década de los años 80	54
Gráfico 2-5. Estadística de educación superior en relación con matrícula por institución en la década de los años 80	55
Gráfico 2-6. Estadística de educación superior con respecto a docentes según sector en la década de los años 80	58
Gráfico 2-7. Estadística de educación superior en relación con docentes según género en la década de los años 80	59
Gráfico 2-8. Estadística de educación superior en relación con número de instituciones (1990-2002)	66
Gráfico 2-9. Estadística de educación superior en relación con número de matrículas (1990-2002)	67
Gráfico 2-10. Estadística de educación superior en relación con número de docentes según sector (1990-2002)	69
Gráfico 2-11. Estadística de educación superior con respecto a docentes según dedicación (1990)	74
Gráfico 2-12. Estadística de educación superior con respecto a docentes según dedicación (1995)	75
Gráfico 2-13. Estadística de educación superior con respecto a docentes según dedicación (2000)	76
Gráfico 3-1. Regulación del ingreso a la carrera por concurso público	91

Gráfico 3-2. Planta docente de la Universidad Pedagógica Nacional para el año 2004	121
Gráfico 3-3. Distribución de la planta docente de la Universidad Pedagógica Nacional entre 2005 y 2016	122

INTRODUCCIÓN

Aproximadamente desde las últimas cuatro décadas, la regulación del trabajo académico de los profesores en Colombia ha sido materia de constantes discusiones a nivel económico, político y sindical, en las que el mayor análisis se ha centrado en los maestros que ejercen la profesión en los niveles de preescolar, básica y media. Sin embargo, este tema en relación con los profesores universitarios se ha posicionado paulatinamente como objeto de estudio desde un análisis relacionado con el reconocimiento como actores importantes del proceso de trasmisión y difusión del conocimiento. Tal y como lo argumenta López Lillyam en su investigación *Reflexión sobre las aproximaciones al trabajo académico del profesor universitario*.

“El interés investigativo hacia el trabajo académico en esta última década, se puede generar por las presiones que exigen al profesor el cumplimiento de nuevas y variadas funciones las cuales son sometidas a parámetros de evaluación y acreditación; en esta óptica, se puede analizar la atracción por el conocimiento de las trayectorias laborales; la integración de las funciones de docencia e investigación y la incidencia de las políticas en los estímulos y valoración del trabajo” (2013, p 125-126)

Los profesores universitarios se ubican dentro de un espacio denominado universidad, la cual se ha configurado como una organización compleja y social en tanto que al interior de ella se construyen problemas y cambios —*entendidos como el proceso de incorporación de nuevas normas, reglas y valores en el marco institucional*—, que son el resultado de las relaciones de entre el Estado y los diferentes actores de la sociedad interesados en generar un espacio institucionalizado de formación y difusión del conocimiento (Acosta, 2002). Esto quiere decir que al interior de ella se recrean las relaciones producto de posiciones cada vez más consolidadas socialmente y estructuradas en la toma de decisiones.

Lo anterior permite la naturalización de las relaciones entre la universidad y el Estado, que se encuentran signadas en las formas de gobierno, procedimientos, estrategias y programas que constituyen el espacio de relaciones en las que se establece un encuentro mediado por la acción social en medio de procesos de

conflicto; conllevando a reproducir las reglas establecidas o a romper las estructuras existentes. Así, “las condiciones de complejidad afectan y se reproducen en el desempeño regular de las instituciones, expresado en un conjunto de reglas de decisión colectiva que orientan un orden social” (Acosta, 2012; p, 28-29).

Los dispositivos de control signada dentro de la legislación nacional que en el caso de Colombia sería la Ley 30 de 1992 por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior y los decretos por el cual se establece el régimen prestacional y salarial de los docentes de universidades públicas, son los que direccionan las dinámicas propias de la universidad permeando la estructura de la organización y generan posibles cambios institucionales, entendidos como una adaptación incremental a problemas cambiantes con soluciones disponibles (Acosta,2000) que ocurren en el marco de una evolución gradual de las estructuras organizacionales (March y Olsen, 1989) y que tienden a expresar formas o intentos de reducción de la complejidad social, de forma que disminuyen las zonas de incertidumbre, se controlan las situaciones y se regulan las acciones de los individuos, grupos o instituciones (Acosta,2000), a la vez que son el resultado de las tensiones de poder inscritas en las reglas y en los significados marcados por determinados momentos coyunturales.

Tal es el caso de América Latina, donde antes de la década de los noventa el Estado se configuró en un referente de bipolaridad con el sistema de educación superior. Así, durante los años cincuenta y sesenta sería un Estado “benevolente” cuyo apoyo a la universidad fue incondicional —sobre todo en el aspecto financiero, lo cual pudo ser posible en tanto que el acceso al sistema educativo era de carácter elitista—, pero después llegó al extremo de ser un Estado “interventor”, enmarcado dentro de la figura de poder y por la estrecha vigilancia, imperante a partir de los años setenta, con el proceso de expansión de la educación universitaria (Brunner,1990).

Las relaciones entre Estado y universidad han permeado la configuración de la profesión académica. Lo anterior está sustentado en tanto que hacia 1950 el cuerpo académico de la región correspondía en su mayoría a profesores de horas que asumían la cátedra como una actividad complementaria y de prestigio, por lo que el pago de la enseñanza por parte de las universidades era relativamente a bajo costo. Sin embargo, con la expansión de la educación superior a partir de 1970, las

instituciones se vieron en la necesidad de conformar una planta profesoral de tiempo completo, lo que incrementó el costo de la enseñanza, en tanto que el académico obtenía la principal fuente de ingresos de su labor de docencia y/o investigación. (Brunner,1991).

Durante este periodo se configura la profesión académica, que pasaría a ocupar un rol progresivamente más importante en la gestión de las universidades y en el control de los procesos propios de la educación superior. Esto empieza a significar que todas las actividades importantes —asignadas o relacionadas con la docencia y la investigación— se realizan a través de la intervención directa del personal docente (Grediaga,1999).

Antes de la década de los ochenta, la regulación de los profesores universitarios se apoyaba en mecanismos burocráticos altamente institucionalizados, de forma que prevalecía más la regulación laboral; es decir, lo concerniente al contrato de trabajo (Ibarra y Rondero, 2005). Con el paso del tiempo y las transformaciones modernizadoras en la sociedad, se fueron incrementando las vinculaciones del personal académico contratado con funciones asignadas, primordialmente, para la docencia.

La masificación en la matrícula de las universidades produjo, en los años ochenta, modificaciones en las condiciones del mundo del trabajo de la región y llegó a provocar un cambio en las relaciones sociales, lo cual se manifestó en formas de politización de las instituciones de educación superior (Aguilar, 1997). Este periodo de transición¹ se caracterizó por la reestructuración de la economía y las políticas de ajuste estructural, así como por procesos de democratización y creciente pluralidad ideológica que repercutieron en los vínculos con el sistema de educación superior, los cuales se hicieron más complejos y conflictivos (Acosta,1998). Es decir, al interior de cada país se produjeron un conjunto de reformas en el sistema universitario, por lo que “la política desempeña en papel principal dentro del cambio institucional” (Acosta, 2002; p. 51), las cuales buscaron subsanar una etapa de crisis y crear un horizonte con

¹ Para Adrián Acosta un periodo de transición “es una etapa en la cual se articulan cambios y continuidades, herencias y desafíos, en la conformación de nuevos perfiles institucionales que corresponden a un conjunto difuso de ideas, intereses y actores; es decir, a un perfil de relaciones sociales que conforman sus contornos de acuerdo con los efectos de varios procesos externos o internos a ellas” (2002; p. 49).

nuevas exigencias, actores y desafíos, lo que llevó a avanzar hacia un esquema que redefiniera el trabajo académico, ya no como una simple labor asalariada sino como una profesión liberal (Ibarra y Rondero, 2005), por lo que se ampliaron las posibilidades de inspección, control y vigilancia por parte del Estado.

La regulación del trabajo de los profesores universitarios en Colombia presenta características similares a la del resto de los países de la región. Por ejemplo, los procesos de ingreso, promoción y permanencia están establecidos concretamente en la normatividad institucional —Acuerdos—, sin dejar de lado los requisitos instaurados en la legislación nacional, en aras de dar cumplimiento a la autonomía dada a la universidad colombiana a partir de la Ley 30 de 1992.

Los años noventa constituyen un hito importante en tanto que se configuran nuevas relaciones entre el Estado y la universidad donde se presenta una desregulación estatal hacia el mercado. No obstante, en la universidad se instaura un modelo de sobrerregulación enmarcada dentro de la implementación de nuevas “instituciones, las cuales son un conjunto de reglas que delimitan intercambios y direccionan el funcionamiento de la organización, siendo la estructura donde las reglas asumen en cada cambio institucional, determinando la relación que debe existir entre Estado y universidad” (Acosta, 2002; p. 55).

En consonancia, la regulación que empezarán a implementarse a partir de esta época estarían ligados al cumplimiento de tales componentes, razón por la que la contratación y permanencia de los profesores universitarios es una atribución institucional en tanto que se inscribe dentro de las facultades que la autonomía otorga a las universidades para manejar sus asuntos académicos —de acuerdo con los ordenamientos establecidos en la ley y en los reglamentos que de ella se desprenden—, las cuales se encuentran enmarcadas dentro las directrices normativas.

La regulación dentro del sistema universitario ubica en el centro de la conflictividad el sentido que se le otorga a la autonomía y los medios para garantizarla, pero también las formas de organización que las instituciones se dan con la finalidad de acrecentar su gobernabilidad (Ibarra, 1998). Las reglas institucionales derivadas de los cambios normativos están relacionadas con el diseño de indicadores para el ingreso, el ascenso y la permanencia del personal académico, así como con la crisis económica

que atravesaba la región; estas circunstancias generaron condiciones para establecer modos de regulación (Ibarra y Rondero, 2005).

Por tanto, surge la siguiente pregunta: ¿Cómo se ha configurado la regulación del trabajo académico de los profesores universitarios, específicamente de los catedráticos y ocasionales de la Universidad Pedagógica Nacional², a partir de la década de los noventa?

Las reglas no son estáticas, sino más bien susceptibles de modificación en el marco de las disposiciones gubernamentales o institucionales —que pueden generar cambios dentro de la universidad—, lo que trae consigo desequilibrio, conflicto y resistencia, y conlleva en este caso a que los profesores universitarios tomen la decisión de seguir o no la regla, en tanto que se parte del principio de libertad y autonomía que tiene cada sujeto —asumiendo las posibles consecuencias—; es decir, el principio de libertad y la autonomía están inmersas en un espacio limitado de la acción social, lo que se conoce como la escasez en la elección racional.

Es por ello que, desde la configuración de la profesión académica en América Latina, y especialmente en el contexto colombiano, se empezaron a situar diversos agenciamientos que, para efectos de este proyecto investigativo, se comprenderán como los posicionamientos que a través de diagnósticos, discursos y propuestas —ya sea de carácter organizacional, individual o en representación de un colectivo—, han logrado tener incidencia en el desarrollo de los modos de regulación del trabajo académico de los profesores universitarios, lo cuales han enfatizado el tema desde indicadores de ingreso, ascenso y permanencia, y otros lo han abordado desde la

² Se escoge como estudio de caso la Universidad Pedagógica Nacional en tanto que, dentro del Sistema de Educación Superior colombiano, es una de las pocas Instituciones que ha tenido cambios en la organización, en virtud de los cuales pasó de ser una Escuela Normal Superior a constituirse en una Institución de Educación Superior adscrita al Ministerio de Educación, de carácter público, encargada exclusivamente de ofrecer y promover la formación de educadores a nivel de pregrado y posgrado, con autonomía administrativa y patrimonio independiente; adicionalmente, con la expedición de Ley 30 de 1992 y la Ley General de Educación, se consagra como la asesora del Gobierno Nacional para el desarrollo de políticas públicas relacionadas con la Educación. Además, se sitúa la figura de profesor catedrático y ocasional para ser analizada porque, dentro de los datos encontrados en documentos de la década de los noventa y los suministrados por la Subdirección de Personal de la Universidad en relación con la planta docente del 2004 hasta el primer semestre de 2016, ha sido un modo de vinculación que se ha institucionalizado, en tanto que aproximadamente más de cuatro quintas partes del total de los docentes son contratados bajo esta modalidad “temporal”.

construcción de las trayectorias, las cuales elaboran y definen la identidad disciplinar teniendo en cuenta factores organizacionales y estructurales que enmarcan la configuración de la profesión académica.

Es por lo anterior, que se propone identificar los agenciamientos que han llevado a configurar la regulación del trabajo académico de los profesores universitarios, específicamente catedráticos y ocasionales de la Universidad Pedagógica Nacional, a partir de la década de los noventa, para comprender los cambios desde una aproximación al cambio institucional, entendida desde aquellos “procesos de transformación que producen ciclos o periodos de cambios en reglas, normas, rutinas y valores que las instituciones representan” (Acosta, 2000; p. 20).

Es por ello que, desde una apuesta teórico-metodológica de tipo descriptivo, se realiza una revisión documental de referentes bibliográficos y normativos a nivel internacional, nacional e institucional que permitan: a) situar las principales características de la noción de la profesión académica; b) describir los puntos de inflexión que han incidido en su configuración; y c) comparar el modo de regulación vigente de los profesores universitarios nombrados en carrera en relación con el de los catedráticos y ocasionales en la universidad Pedagógica Nacional.

El trabajo se compone de tres capítulos en los que se sintetiza de manera general la revisión documental relacionada con el objeto de estudio. En el primero se ubican las características principales de la noción de profesión académica en un referente general, para luego situarla dentro del contexto latinoamericano desde los cambios que ha tenido la universidad a partir de 1950 y su incidencia en los modos de regulación. En el segundo se presenta la configuración de la profesión académica en Colombia en el marco del ordenamiento y configuración del sistema de educación superior, situándola desde: la modernización de la universidad (1930-1980); la organización del sistema de educación superior (1980-1990); y en el contexto de un Estado neointerventor (1990-2002). Finalmente, en el tercero se presenta el estudio de caso relacionado con los modos de regulación de los profesores catedráticos y ocasionales en la Universidad Pedagógica Nacional, desde una reconstrucción de la génesis y los momentos de cambio en la normatividad nacional, para luego comparar la

regulación de los profesores nombrados en carrera con los de los catedráticos y ocasionales.

CAPÍTULO 1. UNA APROXIMACIÓN A LA PROFESIÓN ACADÉMICA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Para acercarse a la noción de profesión académica es pertinente plantear que este tema se ha venido estudiando desde hace casi un siglo en una perspectiva sociológica, específicamente en Norteamérica y Europa, donde se ha abordado el análisis en torno a la organización científica, la construcción de una carrera en términos de la conformación de nichos o tribus de conocimiento y las relaciones de poder que se crean alrededor de las interacciones sociales que emergen dentro de determinados contextos.

El escenario en el que se desarrolla la profesión académica se enmarca dentro del contexto denominado universidad, que es comprendida como una organización a la que históricamente se le han asignado retos encaminados a la producción de conocimiento y a la formación de profesionales competentes, que desde el campo disciplinar aportan elementos de desarrollo a nivel científico y tecnológico. En virtud de ello, los profesores universitarios —que son quienes ejercen la profesión académica— se convierten en actores indispensables en el proceso educativo por el hecho de ser responsables de educar y formar a las otras profesiones, lo que implica a su vez estar a la vanguardia de los permanentes cambios que sufre la sociedad para estructurar y cualificar el conocimiento y direccionarlo hacia las necesidades sociales. Por consiguiente, la profesión académica tiene una connotación valiosa que permite comprender los avances que una determinada región ha alcanzado en términos económicos, sociales y éticos. Desde esta perspectiva, Soto (1999) afirma:

El profesor universitario tendrá que conocer muy bien su disciplina y especialmente le corresponde estar investigando sobre la misma. La tendencia del futuro es que la docencia que realice se vincule a la investigación porque es allí, donde la docencia-investigación interrelaciona los valores éticos y se interactúa con las personas que forma, construyendo conocimiento dentro de la tolerancia y la inclusión (p. 178).

Es por ello que los constantes y significativos cambios en los procesos económicos, culturales y sociales que se han generado en los diferentes países en

desarrollo, al igual que en los industrializados, enmarcan potencialmente a la universidad como un espacio de posibilidades en el que se concentran relaciones de poder entre el Estado y los diferentes actores que hacen parte de la organización. En medio de estas tensiones se generan cambios que permiten configurar nuevas condiciones de funcionamiento, las cuales conllevan a la adaptación de las prácticas para dar respuesta a las necesidades que la sociedad demanda en determinados momentos, a través de la generación y difusión del conocimiento.

En este marco, los profesores universitarios se han configurado gradualmente como actores claves dentro de las instituciones, en tanto que son quienes realizan el proceso de difusión y desarrollo del conocimiento y, en algunos casos, participan de manera directa o indirecta en la toma de decisiones, ya que “es posible reconocer, en aquellos que tienen un status más alto al interior de la profesión, un incremento de la participación en la toma de decisiones en los asuntos relacionados al desarrollo y consolidación de la universidad” (Grediaga, 2000; p.117).

Es fundamental reconocer que la universidad ha tenido transformaciones significativas en su régimen de gobierno, que repercuten a su vez en los modos de operar y regular los diferentes estamentos que la conforman, en tanto que se han consolidado relaciones de tensión entre fuerzas que constituyen el poder y que, de una u otra forma, inciden en el ordenamiento institucional (Ibarra, 1998); es decir, que los mecanismos de regulación buscan establecer comportamientos que conduzcan a los sujetos y están en función de la interacción entre los objetivos instituciones, el contexto del mercado dentro del cual opera y las restricciones en términos de la normatividad a las que se encuentran sujetas (García, 2005).

Los cambios que atraviesa la sociedad han permeado directamente la estructura organizacional y el funcionamiento de la universidad y, por ende, la connotación en la profesión académica desde el ámbito de la profesión misma, la construcción de la trayectoria y los modos de regulación establecidos para conducir el trabajo académico. Tal y como lo presenta Stromquist (2009):

Los cambios que suceden actualmente en la estructura organizacional y el funcionamiento de las universidades afectan el papel del académico, como profesional, y su identidad como individuo que trabaja no sólo en el área de producción

y transmisión del conocimiento, sino también en el área del mejoramiento social. La forma en que las universidades responden depende de la cultura nacional, la misión y las características estructurales de su sistema de educación superior (pp. 14-15).

Muestra de ello es que, como se verá más adelante en el contexto latinoamericano, la universidad asumió a partir de la modernidad un papel importante en la expedición de certificados de formación en diferentes áreas, a tal punto que su uso social cobró significado, de forma que generó una relación con el Estado y la economía. De allí que en las sociedades capitalistas se construyó un mercado para las profesiones y una nueva demanda para las universidades en relación con la formación de profesionales.

Así como se han construido nuevas demandas en virtud del mercado que permearon la universidad, la profesión académica también ha experimentado cambios en la mayoría de los países del continente, si bien no se presentaron en el mismo periodo, sí coinciden en derivarse de causas relacionadas con el proceso de expansión de la educación superior, con la configuración de nuevos modelos económicos y con las relaciones emergentes Estado-universidad en torno a las políticas predominantes y a las orientaciones establecidas por los organismos internacionales. Este último factor se ubica como un indicador que se ha posicionado como elemento con gran injerencia en el desarrollo de las políticas educativas al interior de cada país.

Es por ello que, durante las últimas tres décadas, aproximadamente, la configuración de la profesión académica en América Latina ha presentado una renovada y creciente evolución, debido a la importancia de la educación superior como organización productora de conocimiento científico y tecnológico, así como garante del desarrollo económico, social y sostenible de la región.

La configuración de la profesión académica en América Latina no se ha apartado de las causas anteriormente mencionadas. Por el contrario, ha sido dinámica en tanto que los factores internos y externos han permeado la universidad desde todas las esferas que la conforman, razón por la que se han constituido en indicadores para comprender la manera de regular del ingreso, la promoción y la permanencia, así como su conexión con las demandas sociales y las políticas públicas, las cuales no son

resultado de una simple casualidad ni de simples imposiciones de organismos internacionales. Esto se puede encontrar en las palabras de Pérez (2011):

El hecho de que las políticas de educación superior en vigor en distintos países de América Latina estén orientadas por los organismos internacionales, le confiere un sustrato común, especialmente en lo que respecta a los aspectos de diversificación, privatización e internacionalización, así como la implementación de sistemas de evaluación y control orientados por criterios del mercado (p. 8).

Las políticas públicas surgen en momentos de conflicto por aspectos de índole político, económico, educativo y cultural, en los que el cúmulo de decisiones tomadas en los diferentes gobiernos despliegan situaciones que logran suscitar crisis que alteran o afectan el desarrollo social, lo que conlleva la organización de disposiciones en la agenda pública para discutir y tomar decisiones que, de una u otra manera, generen cambios en los modos de configurar las políticas por medio de la modificación reglamentaria, de forma que permitan responder a las demandas sociales. Al respecto, Grediaga (1999) propone que:

La política pública constituye el referente y situación en que se desarrolla la acción, los criterios y mecanismos diseñados para su implantación no se trasladan mecánicamente a los particulares. En cada uno de estos, los actores concretos las adecuan y modifican en función de sus correlaciones de fuerza, logrando algunos de ellos prevalecer sus interpretaciones, proyectos, condiciones y necesidades concretas (p. 115).

La construcción de nuevos aparatos reguladores por parte del Estado en materia de educación superior ha constituido un proceso reciente en toda la región. Es a partir de la década de los noventa cuando se instauran mecanismos de supervisión, control y vigilancia, que se convierten en el soporte institucional para la formulación e implementación de las políticas públicas. Rama (2006) señala que:

En todos los países de la región, sin excepciones, se está reforzando la capacidad regulatoria del Estado mediante la creación de una nueva institucionalidad y de políticas públicas en la gestión de la “cuestión universitaria”, que se ha incorporado con una nueva filosofía basada en el bien público entre la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza (p. 141).

Sin duda, el incremento en los mecanismos de regulación estatal busca conducir comportamientos, “vulnerando la mencionada autonomía y convirtiéndose en elementos estratégicos en el juego y la lucha por el saber y el poder” (Pérez,2010; p5), de ahí que, los profesores universitarios, se han constituido en quienes se concentran las exigencias para dar cumplimiento a las demandas de las políticas. Los cambios en la manera de regulación “han generado una reforma a las prácticas de la autonomía de la universidad, en las que se ha introducido una sobrerregulación del trabajo académico y administrativo de las organizaciones y del personal académico” (Pérez,2011; p:28).

La sobrerregulación del Estado sobre los profesores universitarios y en la implementación de directrices al interior de las instituciones de educación superior, a través de la inspección y supervisión de los resultados, conforman herramientas de control que pretenden incrementar la productividad y competitividad, marcando nuevos modos de comprender y concebir el trabajo académico, que se reflejan en las prácticas relacionadas con la docencia e investigación, en los modelos de recompensas e incentivos y en las evaluaciones de desempeño convertidas en instrumentos de rendición de cuentas, ya que

(...) ha(n) propiciado un aumento de la carga social que corresponde a los académicos. A nivel institucional se refleja en un aumento y diversificación de sus roles, actividades y responsabilidades, en el marco de las transformaciones en sus formas de organización, generadas en gran medida por las demandas de las políticas educativas operacionalizadas en mecanismos de evaluación y regulación, mismos que obedecen a las nuevas reglas de juego impuestas a partir de las nuevas lógicas de la sociedad global, en la que al conocimiento, su materia prima de trabajo, se le ha otorgado un papel central (Pérez, 2011; p. 26).

El tema de la profesión académica en América Latina empieza a tener un interés creciente como objeto de estudio e investigación dentro de las comunidades científicas, debido a la transformación de las universidades como consecuencia de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a las necesidades del mercado, que han configurado la noción y manera de regular a los profesores universitarios. Como lo afirma Aguilar Marielos, (2002)

“Dentro del intrincado proceso que ha vivido la Universidad desde hace unos treinta años, son muy notorias las transformaciones en el seno de su personal académico. Esos cambios se han debido a diversos factores: el crecimiento de la demanda estudiantil para ingresar a la educación superior, los cambios impuestos por el mercado ocupacional respecto a la oferta educativa de las universidades, la aparición de nuevas disciplinas y áreas del conocimiento, la diversificación de las tareas de investigación, la extensión de los estudios de posgrado, las innovaciones científicas y tecnológicas en el ámbito de la información y la comunicación y los grandes retos del trabajo interdisciplinario” (pp.64-65)

No en vano surge en esta investigación la necesidad de establecer un diálogo con los aportes conceptuales que han surgido a partir de los diversos trabajos realizados en su mayoría desde aportes sociológicos y en términos de las posibles transformaciones que ha tenido la configuración de la profesión académica en el contexto general de América Latina a partir en la década de los noventa, en tanto que es un periodo que, como se mencionó anteriormente, marcaría cambios en la implementación de la política educativa. Y se ha convertido en objeto de estudio principalmente en México por:

“es importante resaltar que dadas las políticas institucionales de estímulos a los académicos de las universidades mexicanas para la formación en posgrados y la producción en investigación, se ha desencadenado en México el interés de varios investigadores para analizar la incidencia de dichas políticas en el trabajo de los profesores universitarios”. (López,2013. p.126)

Sin embargo, para llegar a la comprensión de esa temporalidad es pertinente situar un referente histórico que permita reconocer aspectos relevantes en la configuración, con el fin de tener una mirada global de lo que antecedió e identificar en algún momento han existido o no cambios en la manera de concebir la noción de la profesión académica. En consecuencia, es importante revisar detalles del contexto en el que se han desarrollado las políticas públicas de educación superior en América Latina desde la mirada del cambio institucional, entendido desde Acosta (2002) como la adaptación incremental a problemas cambiantes con soluciones disponibles que, a

través de las reglas, busca conducir el comportamiento de los sujetos dentro de una estructura organizacional. Al respecto, March y Olsen (1997) plantean:

El comportamiento de los individuos se explica más fácilmente con base en los roles asignados en la organización y en las reglas institucionales que los norman, que con base en el supuesto de que los individuos son agentes racionales en busca de maximizar sus intereses. A partir de esta idea elaboran un modelo de toma de decisiones para explicar el comportamiento institucional denominado la lógica de lo aprobado (p. 40).

Por lo tanto, resulta relevante aproximarse a la concepción de la propuesta de modernización universitaria, en la que los nuevos retos y demandas mercantiles que permearon la relaciones entre el Estado y la universidad marcarían una división del trabajo intelectual según la cual los profesores universitarios pasaron de *vivir por el* conocimiento a *vivir del* conocimiento —es decir, en condición de empleados—, lo que produjo un nuevo tipo de profesional: “...un hombre que no necesariamente vive para la cultura o el conocimiento pero que de cualquier modo vive de la cultura” (Brunner, 1985; pp. 6-7).

Esto quiere decir que una aproximación a la configuración de la profesión académica requiere ser comprendida desde dos componentes: el primero corresponde a los actores responsables de orientar, transmitir y generar conocimiento en áreas específicas del saber, y que se encuentran inmersos dentro de una organización en la que desarrollan actividades para cumplir una función social que necesita de un conjunto de competencias y habilidades; el segundo corresponde a ese espacio denominado universidad, donde se desempeña la labor académica a la vez que hacen presencia factores externos que generan transformaciones al interior de la estructura. Por consiguiente, la manera de llevar a cabo una aproximación al desarrollo de esta conceptualización será desde un acercamiento a la noción de la profesión académica, para luego situarla en el marco de América Latina.

1-1. Un acercamiento a la noción de profesión académica

Algunos estudios sociológicos tales como los de Clark, Brunner, Grediaga, Rondero, entre otros, cuando hacen referencia a la noción de profesión académica, la comprensión se sitúa desde dos componentes, uno de los cuales está relacionado con los saberes específicos de una disciplina, mientras que el otro corresponde al espacio donde se desarrolla la actividad, la cual es denominada universidad. Por consiguiente, se puede considerar que los actores que hacen parte de la profesión académica son todos aquellos integrantes que participan de manera directa en el desarrollo del cumplimiento de al menos una de las funciones vitales que tiene la universidad como organización social, las cuales están relacionadas, como lo señala Grediaga (1999), con la *investigación*, que “busca ampliar el conocimiento científico, tecnológico, humanístico y artístico disponible en un momento determinado” (p. 14), a la vez que con la *docencia*, considerada como:

(...) la actividad a través de la cual se resguarda y transmite a las nuevas generaciones el conocimiento socialmente acumulado en los distintos campos del saber, cuyo objetivo es formar cuadros especializados, que en el futuro ocuparán las distintas posiciones laborales en la sociedad” (p. 14).

Con respecto a la investigación, no se puede desconocer que resulta ser una práctica social ligada a una necesidad aún más grande, que es la producción de conocimiento. Por consiguiente, la profesión académica se concibe como una

(...) forma legítima e integrada de una agrupación ocupacional. Representa la asociación de actores que se ubican en las organizaciones de educación superior para cumplir con un fin, la función de producir, transmitir y certificar la adquisición del conocimiento, y que tienen la capacidad de: regular los procedimientos de incorporación a la profesión y el mercado académico, mediar a través de su función docente, la adquisición de conocimientos y habilidades, evaluar los productos y servicios que generan y construir un sistema de valores, normas y significados” (Grediaga, 1999; p. 161-162).

En este caso, quienes son contratados por las instituciones de educación superior para cumplir con el perfil de transmitir y/o generar conocimientos son los académicos, que requieren tener formación en un área especializada certificada por una institución, a la vez que estar contratados por una organización de educación superior o centro de investigación para desarrollar una o más de las funciones características de este rol ocupacional. Esto significa que todas las actividades importantes que se le han establecido socialmente a la universidad ocurren a través de la intervención directa del cuerpo docente.

La labor que desempeñan los profesores universitarios es considerada como una profesión en tanto que se asocia a la posesión de saberes específicos que contribuyen al desarrollo del conocimiento, y a que se da en el proceso de intercambio dialógico de la transmisión y recepción de saberes a través de la reproducción de los fundamentos propios en una disciplina. No en vano es denominada la profesión de profesiones, pues como señala Gil Antón (1994), “no sólo interviene en el control de su propia reproducción, sino que indirectamente se constituye en juez para la determinación de las oportunidades de empleo de otras profesiones” (p. 37).

Por tanto, no hay duda de que el rol académico sea una ocupación relevante a la que se le ha dado la connotación de profesión³, de la cual el resto necesita y de la que depende el futuro de la sociedad para alcanzar un desarrollo sostenible:

“(…) en este sentido, la profesión académica se cataloga como clave, en la medida en que una sociedad que está siendo socializada y fundada en el conocimiento específico, los profesores universitarios se convierten en los educadores y formadores de otras profesiones. Desde esta interpretación la profesión académica va configurándose con características específicas, donde su conocimiento es amplio dado que es la encargada de formar las demás profesiones, manteniendo la afiliación e identidad hacia el aprendizaje, la enseñanza, la transmisión de valores y promulgar el conocimiento (Romero, 2015; p.166).

³“La profesión se configura con una serie de características, siendo símiles algunas como son la posesión de un conocimiento especializado, la pertenencia a una organización e incluso poseer el monopolio del saber. En este sentido, la profesión se consolida en la forma que se ha dado en determinado espacio y tiempo, con características de relevancia para su transformación en ámbito social, la realización subjetiva a través de la actividad y la posibilidad de realizar coaliciones con los demás miembros inmersos en una disciplina determinada” (Romero, 2015; p. 165).

Por tanto, los profesores universitarios son actores fundamentales en el desarrollo, difusión y transmisión del conocimiento, que son funciones del trabajo académico que han ido variado a través de la configuración de los sistemas de educación superior, las áreas del conocimiento, las exigencias del mercado y las políticas de gobierno, ya que estos son factores que inciden en el perfil y cualificación profesional de los académicos, que se construyen de acuerdo con las exigencias institucionales y que derivan de las demandas sociales. Así, “el docente universitario que actualmente llega a la universidad proviene desde las diferentes profesiones y cada vez con un nivel de cualificación más alto por exigencias de las instituciones” (Soto, 2009; p. 179).

Es preciso mencionar, que una de las diferencias significativas de la profesión académica con otras es que se caracteriza por integrar miembros que han sido educados, orientan y pertenecen a diversas disciplinas del conocimiento, en tanto que por su función formadora de los cuadros profesionales de la sociedad se requiere de ese componente heterogéneo que permita direccionar los procesos teóricos, metodológicos e instrumentales desde las diferentes ramas del saber, así entre ellas mismas compartan referentes básicos que permitan desarrollar las actividades de docencia e investigación (Grediaga, 1999). En este sentido, la profesión académica se desarrolla teniendo en cuenta cinco aspectos básicos, relacionados con el *conocer* —considerado como el conjunto estructurado de conocimientos en las diferentes disciplinas—, el *hacer* —estimado como los procedimientos y estrategias para llegar al conocimiento—, el *querer* —enfocado como la motivación, el esfuerzo y el compromiso—, el *convivir* —asumido como la capacidad para trabajar y relacionarse con otros— y el *ser* —entendido como el desarrollo del académico en relación con su integridad como persona— (Romero, 2015).

Los profesores universitarios, como integrantes de comunidades disciplinares, comparten habilidades relacionadas con el área específica de formación, pero tienen características muy particulares que los diferencian en su propio campo disciplinar, que están relacionadas con la transmisión, generación y divulgación del conocimiento por medio de la docencia e investigación. Esto quiere decir que no es suficiente con tener el saber, sino que se requieren determinadas habilidades que permitan la formación

integral de nuevos profesionales. Sin embargo, los postulados de Grediaga (2000), establece que:

(...) comparten objeto de trabajo – el conocimiento-, así como reglas respecto a cómo se incorporan los resultados del mismo corpus, considerado como válido en cada campo disciplinario, y se han comprometido históricamente en la defensa de los principios de autonomía y de la libertad de cátedra. (p.103)

La actividad académica como profesión tiene características propias que están definidas por el *ethos*⁴ académicos, que se tensiona por los cambios que permean el desarrollo de la labor. Pero precisamente la diversidad de concepciones e intereses en el ámbito universitario constituye y da forma a los actores que la ejercen hacia el otorgamiento de un sentido propio, en el que principios como la libertad de cátedra y la autonomía sean asumidos con responsabilidad y afinidad respondiendo a los propósitos definidos en las comunidades académicas, que se enmarcan en la atención de las necesidades y proyecciones que la sociedad requiera en el momento.

Sin embargo, es necesario enfatizar que la profesión académica es ejercida, a diferencia de otras profesiones, dentro del contexto de las instituciones de educación superior y centros de investigaciones formales, debido a que los académicos, al ser contratados por una organización de educación, establecen responsabilidades de orden contractual en su lugar de trabajo, pero al mismo tiempo mantienen compromisos con el campo disciplinar de formación (Grediaga, 1999).

De forma más precisa, se puede decir que la noción de profesión académica demarca condiciones particulares supeditadas al saber disciplinar, laboral, pero también las transformaciones de la universidad, los cuales responden a las necesidades de la sociedad, convirtiendo a los académicos en actores nodales en el progreso del conocimiento. Es por esto que, para tener una aproximación de la forma en que se ha ido configurando en contexto latinoamericano, es pertinente situar de manera general en el siguiente apartado los cambios que han permeado el sistema de educación superior.

⁴ Se refiere a lo ideal, al entramado de valores, actitudes y reglas que permean y direccionan a un grupo social. Para efectos de esta investigación, hace referencia al *ethos* académico.

1-2. La profesión académica en el contexto de América Latina

Hacer un acercamiento de las transformaciones ocurridas en el sistema de educación superior en el contexto latinoamericano para identificar la configuración de la profesión académica, requiere situar aspectos relacionados con los componentes económicos, sociales y culturales propios de la región. Es por ello, que en el desarrollo de este apartado se referenciarán algunos puntos de inflexión que permitan situar momentos específicos en que se generaron los posibles cambios.

En 1880, América Latina atravesó por una economía fructífera en la que la exportación e importación fundamentaban la idea del progreso y la continuidad del régimen político-social existente en ese momento. En consecuencia, se evidenció un notorio crecimiento económico, que fue favorable para lograr una importante expansión hacia el mercado internacional, con el que las élites se beneficiaron considerablemente.

Sin embargo, en 1929 existe una crisis en la región, en la que se hizo necesario dejar atrás los fundamentos del *laissez faire* tal doctrina se fundamentaba en la expresión francesa que identifica la proposición de que el funcionamiento de la economía debe dejarse al libre juego de la oferta y la demanda, evitando la intervención del Estado o de cualquier autoridad. Por lo que se debió iniciar un fortalecimiento del mercado interno y de la industria nacional. Esta situación conllevó la modificación de las relaciones del Estado con las demás esferas de la sociedad, lo que incluyó a la educación superior (Téllez, 2012).

Por tal motivo, la universidad —entendida como una organización generadora y transformadora de conocimiento— empieza a estar inmersa en las relaciones de tensión político-económica producidas por la crisis de la época que, debido a las múltiples presiones, demandas y transformaciones, exigieron su radical modernidad. Así,

(...) la universidad pasó de ser una institución que prolongaba y expresaba la hegemonía de una clase, incorporando a los hijos de los grupos sociales emergentes a las élites y formando a un selecto grupo para el cultivo de un estilo estamental de vida, convirtiéndose en una institución de masas, profesionalizada, dotada por tanto de un

mercado interno para las posiciones intelectuales, propensa a la politización y que se gobierna mediante procesos burocráticos (Brunner, 2007; p.17).

El siglo XX marcó un cambio significativo en las funciones de la universidad dentro de la sociedad. Se pasó de una universidad elitista y tradicional, heredera del siglo XIX y necesaria para atender a las demandas económicas del periodo de la posguerra, a otra concepción de universidad que, a mediados del siglo XX, tras el éxito de la expansión capitalista y la intensificación de los procesos de urbanización e industrialización ocurridos en algunos países, empieza a constituirse en tecnocrática y de masas, que responde a las nuevas demandas y necesidades emergentes de la modernidad. Es por ello que la llamada modernidad en América Latina se evidenció en una configuración de propuesta de *universidad para el desarrollo*, planteada en 1969 en la denominada doctrina de la CEPAL⁵, en la que se buscó combinar la tradición de la universidad de élite con la inclusión de una reorganización interna que permitiera dar respuesta a las necesidades nacionales y estilos de desarrollo establecidos en cada país de la región. Desde ese mismo momento, esto conllevó el establecimiento de que la institución universitaria debía asumir las tareas de enseñanza e investigación con un referente moderno y apto para contribuir al desarrollo (Brunner, 2007).

El análisis que realizó la Comisión Económica para América Latina pudo establecer que era importante el cambio de estructuras organizacionales al interior de la universidad, en tanto que esta necesitaba estar inmersa en las discusiones de los problemas que se presentarían en la región y generar posibles alternativas de solución desde lo académico-investigativo. No obstante, para ello se convertiría en un factor determinante el que los profesores e investigadores tuviesen una modalidad de contratación diferente a la denominada dedicación parcial.

En algunos países de la región, de manera paulatina, se inició con una reforma⁶ que intentaba dar respuesta a la necesidad de incrementar la investigación sin dejar a

⁵Comisión Económica para América Latina. Se fundó en 1948 para contribuir con el desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

⁶ José Joaquín Brunner toma como referente de esa reforma “silenciosa” la que ocurre en la Universidad de Chile (1953-1963), especialmente en algunas facultades en las que uno de cada tres docentes estaba contratado bajo el régimen de jornada completa.

un lado la docencia, lo que incidió en el cambio y establecimiento interno de nuevas reglas en la modalidad de contratación. Esto llevó a que grupos minoritarios de académicos empezaran a ser contratados por tiempo completo, ya fuese para cumplir exclusivamente con actividades relacionadas en investigación o docencia.

Lo anterior no fue un fenómeno que solo se presentó en el contexto latinoamericano, ya que los países industrializados se vieron enfrentados a la contratación de tiempo parcial de los profesores universitarios para atender el proceso de expansión de la educación superior. Sin embargo, aproximadamente hacia el año 1960 algunos países —como Japón— reconocen la necesidad de orientar la creación y aplicación del conocimiento con un cuerpo académico estable y más dedicado a la actividad de docencia e investigación, por lo que la modalidad de contratación de tiempo completo empieza a institucionalizarse.

La universidad moderna o, como se denominó particularmente, la universidad para el desarrollo en América Latina, concibió la modernidad desde lo económico, político y social, a la vez que experimentó una transformación relacionada con la conformación de un mercado académico que impactó a una nueva distribución del trabajo relacionado con la producción y transmisión de los conocimientos, que dio paso a una organización del saber en disciplinas específicas y, con ello, institucionalizó lo que actualmente se conoce bajo el nombre de nichos o tribus académicas, que funcionan como prácticas que se han configurado como una regla formal en la que se busca resguardar los modos de existencia de autores y comunidades a partir de la especificidad.

Por esta razón, la universidad se concibió como un importante espacio ocupacional en el que se modificaron las relaciones de poder con los intelectuales y las características del profesor universitario se empezaron a enmarcar dentro de la concepción del profesional que tiene un amplio bagaje cultural y un saber específico, de forma que se asumía el cambio en la composición laboral y la imagen social. Se podría decir, por tanto, que al finalizar la década de los sesenta en Latinoamérica apenas se daban los primeros pasos hacia el inicio de una configuración de la profesión académica que, en comparación con las universidades europeas y norteamericanas, se podría considerar como un proceso tardío.

Con los primeros constructos en la configuración de la profesión académica en América Latina se fueron transformando los ideales sustentados desde la universidad tradicional, que se enmarcaban en la distribución del poder entre los catedráticos⁷ y jefes de facultades. Sin embargo, cuando la universidad empieza a organizar sus actividades en torno a las necesidades locales, se evidencia un cambio en las relaciones que resulta en la creación de órganos del poder universitario, lo que permite generar espacios de posibilidad para conformar no solo comunidades académicas que permitieran construir la identidad disciplinar e institucional, sino también organizaciones de profesores y estudiantes que buscaban expresar intereses colectivos (Brunner, 2007).

La universidad en la región tuvo un cambio en las estructuras internas y en la manera de organizar y concebir la organización del trabajo académico, por lo que mostró un importante dinamismo entre 1960 y 1980, en tanto que el desarrollo experimentado durante estas tres décadas significó una creciente urbanización, la diferenciación ocupacional y el incremento de la industria, que implicó el surgimiento de sectores que requerían certificados educacionales para definir su situación en el mercado. Por tal motivo, es pertinente mencionar que el fenómeno de la expansión trajo consigo un incremento considerable en la matrícula universitaria, que en algunos países alcanzó tasas de escolarización similares a las registradas en Europa.

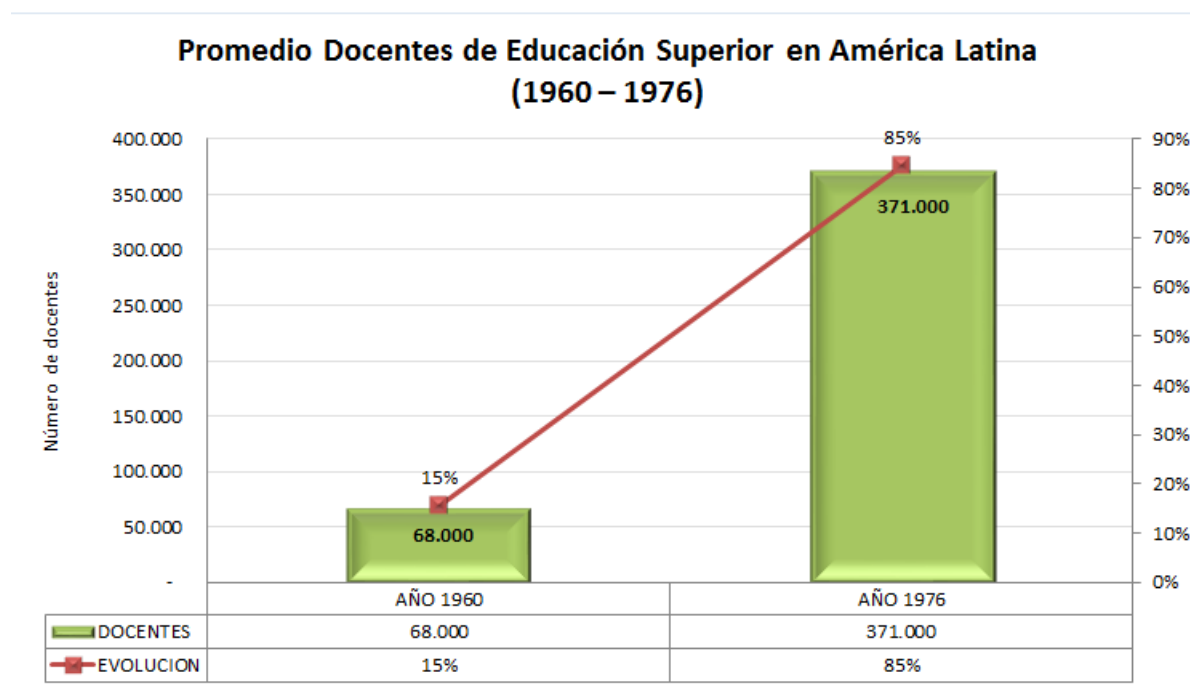
La expansión de la enseñanza de la educación universitaria llegó con un cambio en la posición del personal académico y en la composición y organización del trabajo intelectual. Se incrementó la importancia de las certificaciones educativas — convertidas en una regla establecida por el mercado para acceder a una determinada posición dentro de la sociedad—, lo que llevó a un aumento indiscriminado en la creación de instituciones de educación superior para los niveles de formación técnica y tecnológica, tal y como lo sustentan Grediaga, Rodríguez & Padilla (2004)

⁷ Jesús Francisco Galaz, Laura Padilla, Manuel Gil y Juan José Sevilla, en el artículo *“Los dilemas del profesorado en la Educación Superior Mexicana”* publicado en la Revista Calidad en la Educación N° 28, julio 2008, Presentan una definición de la noción de catedrático en la década de los setenta, donde se comprendía al catedrático como aquel profesional cuyo centro de actividades no estaba exclusivamente ubicada en las Instituciones de Educación Superior, sino que contaba con una prestigiosa actividad profesional externa e impartir clases servían para acrecentar su prestigio.

A partir de los años setenta la profesión académica toma un fuerte impulso. Las constantes y abundantes oleadas de estudiantes que llegan a la educación terciaria tienen un efecto directo sobre los académicos; los grupos escolares que se integran apresuradamente requieren de personal que los forme en los más variados campos de conocimiento, abriendo con ello la puerta para el ingreso de miles de profesores, que a su vez eran producto de esta acelerada expansión de las oportunidades. (p.84)

Con la expansión masiva de la matrícula durante la época, las instituciones de educación superior se vieron en la obligación de que la enseñanza estuviese a cargo de personal que se dedicara exclusivamente a la docencia, razón por la que surge la noción del docente en el ámbito de la educación superior que, a diferencia del catedrático, ya no contaría con una práctica profesional externa a su trabajo como profesor. De igual manera, el modo de contratación de tiempo completo se incrementó considerablemente, en tanto que el objetivo principal estaba encaminado hacia la transmisión de saberes y la atención de los procesos de enseñanza de una población estudiantil que iba en incremento constante (Galaz et al., 2008).

De acuerdo con el Gráfico 1-1, entre 1960 a 1976 se aumentó en más de cuatro quintas partes el cuerpo profesoral de la educación superior de América Latina, lo que indica que alrededor de 18.397 profesores nuevos eran contratados anualmente en instituciones de educación terciaria, como respuesta al proceso de masificación y expansión que atravesaba en ese momento la región, y con el fin de atender el auge mercantilista que requería de ciudadanos certificados en una disciplina específica.

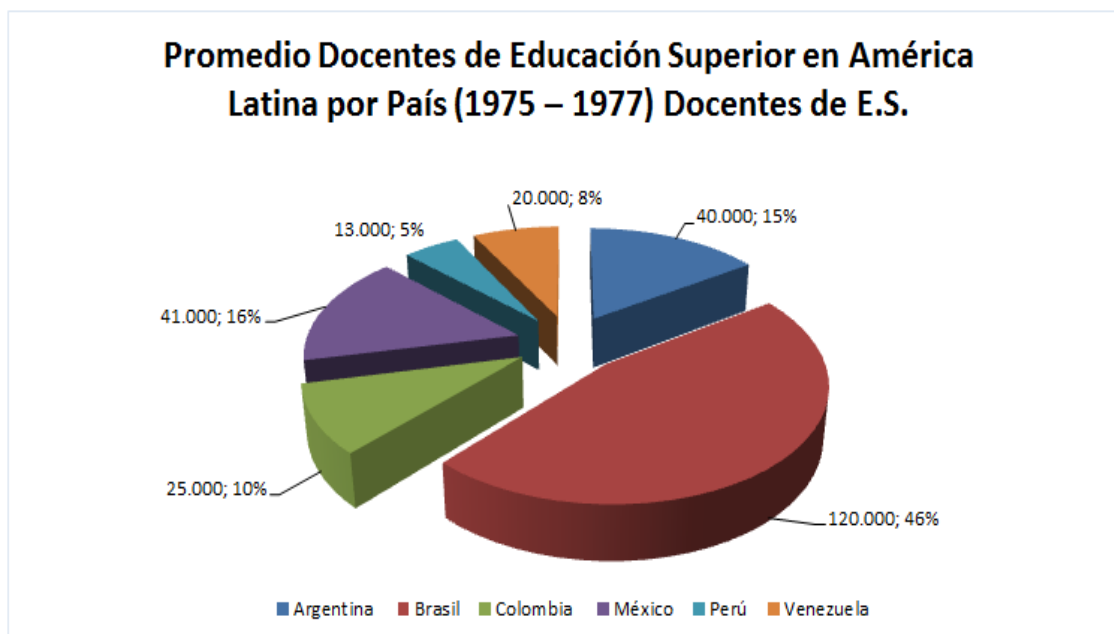
Gráfico 1-1. Docentes de educación superior en América Latina (1960-1976)

Fuente: Elaboración propia, con base en el Proyecto desarrollo y educación en América Latina y el Caribe (1981, citado por Brunner, 2007; p. 11).

En relación con el promedio de docentes universitarios contratados en América Latina entre 1975 y 1977 en los países referenciados en el Gráfico 1-2, se puede establecer que entre Colombia, Perú, Venezuela, México y Argentina el total del cuerpo profesoral correspondía a las tres quintas partes de la región, mientras que Brasil tenía las dos quintas partes de la composición global. Este fenómeno se presentó por la explosión en el aumento de la demanda educativa en el país, que pasó de tener 93.000 estudiantes matriculados en 1960 a 1.1. millones en 1975⁸, sólo a nivel de licenciatura, lo que implicó un aumento en la contratación de académicos. Sin embargo, esto no puede ser considerado como sinónimo de desigualdad, en tanto que la relación de docentes es proporcional al tamaño poblacional de cada país.

⁸ Dato presentado por Elizabeth Balbachevsky en el texto: “Los cambiantes patrones de la profesión académica en la era de la globalización”.

Gráfico 1-2. Promedio de docentes de educación superior en América Latina por país (1975-1977)



Fuente: Elaboración propia, con base en el Proyecto desarrollo y educación en América Latina y el Caribe (1981, citado por Brunner, 2007; p. 11).

Durante este proceso de masificación y expansión en América Latina no sólo se evidenció el incremento acelerado y desmedido de instituciones y matriculas, sino que repercutió del mismo modo en el aumento de profesores universitarios vinculados para dar respuesta a la coyuntura que atravesaba la educación superior. A raíz de esto, se configurarían mecanismos de control⁹ que generaron la necesidad de desarrollar transformaciones al interior de la universidad, lo que a su vez conllevó la modificación de las reglas en el funcionamiento de la organización administrativa y académica y, por ende, significó nuevas disposiciones dirigidas hacia los profesores universitarios en relación con la manera en que se contrataban y los parámetros establecidos al interior de cada institución educativa para regular el ascenso, la permanencia y los mecanismos para evaluar el proceso del académico.

⁹ Durante la década de los años 80 se fue consolidando la evaluación con la aparición del “Estado evaluador”. La evaluación de las distintas actividades fue redefiniendo la relación entre las instituciones de educación superior y el gobierno.

En países como Argentina, Colombia y México, el proceso de masificación no derivó en la necesidad por parte del Estado de crear reformas legislativas que permitieran organizar y enfrentar proactivamente las nuevas demandas sociales y académicas que traía consigo este fenómeno. Sin embargo, la mayoría de las instituciones de educación superior empezarían a configurar la planta docente por medio de la contratación de profesionales con escasa formación y experiencia profesional en virtud de suplir la demanda educativa del momento, aspecto que incidiría en la formación de los nuevos profesionales.

Sin embargo, en Brasil se presentó una situación diferente, en tanto que a finales de la década de los sesenta el gobierno federal proponía, por medio de la Ley de Reforma Universitaria de 1968, “el modelo de departamento, la adopción de contratos de tiempo completo para el profesorado, y modificaba la estructura del posgrado (Balbachevsky, 2009), pero se empezó a generar una laxitud en las normas relacionadas con la creación de nuevas instituciones educativas y con el propósito de enfrentar el impacto de la expansión se propició la proliferación de institutos no universitarios que no cumplían con requisitos de calidad mínimos, especialmente los relacionados con la enseñanza y la capacitación del personal docente.

El fenómeno de la expansión trajo consigo como se presentó anteriormente, un incremento en la planta docente y se configuró la universidad en un importante espacio ocupacional donde surgió un grupo considerable de intelectuales que se diferenció como un nuevo sector profesional, que tomaría matices propios relacionados con el tiempo de dedicación, el campo disciplinar, el tipo de institución de vinculación y el género de los profesores, por mencionar algunos de los más significativos, por lo que:

“La conformación de la profesión académica transcurre hasta entrados los años ochenta bajo una regulación estatal limitada, de ahí que las instituciones adquieran un peso importante en la distribución de los tiempos y actividades, los criterios (cuando los hay) para diferenciar las acciones y conferir prestigio. De esta manera, la profesión se teje básicamente entre los académicos y las instituciones, aunque también, y no en menor medida, en su relación con la sociedad que se encarga de reconocer los esfuerzos realizados, por los académicos, sobre todo en la valoración que hace de las generaciones formadas” (Grediaga., et al.2004: p,85)

La diversificación institucional y la apertura indiscriminada de instituciones de educación superior sin regulación por parte del Estado no solo ha sido un fenómeno característico del contexto de América Latina, ya que en la mayoría de países industrializados también se presentaron estos procesos, aunque por motivos y momentos diferentes. Tal es el caso de Corea, cuyo sistema educativo empezó a crecer considerablemente a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque los efectos en la carrera académica fueron más evidentes hacia las dos últimas décadas del siglo pasado.

Como consecuencia de la expansión, se creó una sobre oferta en el sistema universitario para vincular académicos, las habilidades para la enseñanza, las capacidades para investigación, la experiencia profesional o las publicaciones no fueron los indicadores que sopesaran para el proceso de selección. La ausencia de estos criterios puede tener dos explicaciones; por una parte, la inexistencia de comunidades académicas y/o reglas formales que establecieran bases para la incorporación de los nuevos profesores y, por otro lado, la necesidad apremiante que tenían las instituciones por contratar y configurar la planta académica, sobre todo para cumplir con la función de docencia (Rodríguez, 2002), por lo que se puede afirmar, que la expansión ha ocurrido a nivel mundial a costa de la calidad educativa,

Los académicos empezaron a ser regulados por mecanismos burocráticos que buscaban establecer condiciones mínimas relacionadas con el salario bajo la presión de lo que significaba la acelerada expansión en la demanda educativa y la conformación de un contingente profesoral vinculado bajo la modalidad de tiempo parcial. En algunos países como Brasil se establecieron condiciones legislativas para propiciar la estabilidad de los académicos dentro de la Institución mediante contratos de tiempo completo. Además, fue la época de negociaciones bilaterales donde los sindicatos como sucedió en México, en nombre de sus agremiados los dirigentes empezaron a gozar de beneficios monetarios y poder, ya que:

“El sindicalismo encontró terreno propicio para organizar a tales contingentes y negociar con éxito las bases bajo las cuales se regularía el trabajo universitario. Ésa fue la época dorada del sindicalismo, la de los gloriosos años setenta. En el ámbito específico del trabajo académico, la fuerza de los sindicatos se tradujo en la negociación bilateral de las condiciones de ingreso, promoción y permanencia del personal académico. El

diseño de los mecanismos institucionales de regulación bilateral contribuyó a la configuración de espacios de negociación altamente burocratizados en los que se confrontaban básicamente los intereses de las dirigencias sindicales y las autoridades universitarias. Por tanto, lo que estaba en juego, más que la regulación del trabajo académico, era la negociación de los beneficios económicos y los espacios de poder que obtendría la representación sindical a cambio de una mayor estabilidad institucional” (Ibarra., et al,2005; p574)

Sin embargo, el crecimiento desordenado del sistema educativo en los países de la región llevó a los gobiernos a que establecieran procesos de regulación, a través de los sistemas de acreditación y aseguramiento de la calidad (Fernández & Marquina,), que derivaría en una fuerte tensión entre control por parte del Estado vs. autonomía universitaria y a partir de la década de los noventa se institucionalizaría como mecanismo de supervisión y vigilancia de las instituciones universitarias, programas académicos y personal docente.

En la década de los ochenta se presentaron reformas que fueron el resultado de una compleja y ardua lucha de los movimientos estudiantiles y del cuerpo profesoral en contra de las políticas establecidas, lo que en su momento desencadenaría una profunda y álgida crisis al interior de las universidades de la región. Este hecho marcó considerablemente el cambio de relaciones en la organización de la educación superior y sirvió como derrotero para que en muchos países se crearan, consolidaran o modificaran los *sistemas nacionales de educación superior*, mediante la expedición de la normatividad que reglamentaría su organización. Esta reglamentación estipularía la clasificación del personal docente y la regulación del trabajo académico en términos contractuales y de formación profesional, con base en lo que presenta Rondero (2009):

El trabajo académico de los profesores-investigadores de las universidades es, como muchos otros, un espacio laboral que conforma un mercado particular, susceptible de ser analizado a través de diferentes mecanismos de regulación. El académico requiere, como cualquier trabajador, ser regulado en un sentido estrictamente laboral, por medio de los contratos colectivos, los reglamentos internos, la representación sindical y las condiciones de trabajo que le son propias a partir del reconocimiento de su naturaleza, contenido y organización (p. 2).

El proceso de reordenamiento del sistema de educación superior de la reiterada modernización, implicó dentro de los cambios normativos el establecimiento de nuevas relaciones laborales y académicas basadas en criterios de productividad y eficiencia. “La contratación y la permanencia del personal académico sería una atribución exclusiva de las instituciones, al inscribirse dentro de la autonomía otorgadas a las universidades para manejar sus asuntos académicos” (Ibarra et al., 2005; p. 575).

Es necesario entonces ubicar la transformación de la educación superior en un escenario más amplio, conocido como la globalización, que puede ser comprendida como el proceso de redefinición geopolítica del mundo a partir de la integración de mercados y la forma de reorganización en la división del trabajo (Ibarra, 1998). Esto permite comprender el mundo desde una perspectiva globalizada, en la que existe una participación y correlación entre gobiernos, empresas y universidades, que se consolida dinámica y constantemente.

En relación con esto, la década de los noventa marca un hito en la historia de América Latina, en tanto que después de atravesar una década de crisis económica que generó marginación social y trajo un incremento acelerado en la deuda externa de la mayoría de los países de la región —que impactó a toda la sociedad de manera negativa—, se dio paso a la configuración de un nuevo modelo de Estado que implicaría el abandono de su papel como interventor en la regulación de la economía y en la redistribución de la riqueza, de forma que satisficiera la libertad de mercado y, con ello, las demandas de los sectores con mayor concentración de capital.

Lo anterior trajo consigo reformas en las políticas de educación superior que tensionaron las relaciones entre universidad y economía, en tanto que la fuerza que imprime el mercado, en conjunto con las demandas sociales, ha creado un cambio en la naturaleza de las instituciones académicas, que actualmente son más conocidas como sociedades del conocimiento, ya que en ellas se han introducido normas basadas en la competitividad, la rendición de cuentas y el control de calidad —criterios que han permeado también el trabajo académico—. “Los cambios afectan el papel académico, como profesional y como individuo que trabaja no sólo en el área de la producción y

transmisión del conocimiento, sino en el mejoramiento social” (Stromquist, 2009; p. 14-15)

Los cambios en las prácticas y formas de organización relacionadas con el gobierno de cada institución, y la manera en que el Estado empieza a crear un conjunto de reglas y a establecer organismos que vigilen el cumplimiento de las mismas, son vitales para comprender el funcionamiento de la universidad y el modo actual de regular el trabajo académico, por lo que

(...) estos cambios han tenido lugar en el marco de una redefinición importante del modelo de desarrollo económico, que modificó tanto la concepción del papel que debía jugar el gobierno como agente del desarrollo económico y social, como la importancia que socialmente se concede a la educación superior y al conocimiento científico en dicho proceso (Grediaga, 2001; p. 96).

En este contexto, se implementan nuevas formas de organización y gobierno institucional por parte de la universidad, vinculadas a criterios de calidad, eficiencia, eficacia y productividad, orientados hacia la obtención de determinados resultados, en los que la profesión académica se ha expandido junto con el proceso de masificación de la educación superior. Desde esta perspectiva, los académicos han debido cualificarse para responder a las demandas sociales de los nuevos perfiles estudiantiles, con el fin de cumplir con las reglas establecidas para el ingreso, la promoción y la permanencia en las instituciones de educación superior (Pérez, 2013),”

Los nuevos escenarios expresan una modificación en el papel del Estado y la universidad —y en las relaciones de poder entre ellas—, ya que las políticas públicas se establecen para generar en las instituciones de educación superior directrices enmarcadas en un principio de “autonomía” regulada por parámetros diseñados para que el Estado pueda vigilar y supervisar los procesos de la universidad. Esta condición, sumada a las nuevas lógicas de la sociedad que se encaminan hacia el desarrollo del conocimiento, a las necesidades propias de las diversas disciplinas del saber y a las dinámicas del sector académico y/o científico, impacta directamente en la configuración y regulación de la profesión académica en cada país, en tanto que

(...) Las reformas universitarias en la mayoría de los países en América Latina se enmarcan dentro del control por parte del Estado, pero se da desde un elemento nuevo

denominado “estándares de evaluación y de calidad”, esta política trata de frenar lo laxo de la creación de las universidades privadas en varios países y por otra parte se incluye la evaluación y capacitación a su personal docente y ser más exigentes en la contratación de los mismos (Soto, 2009; p.175)

Desde el Estado y las políticas públicas establecidas al interior de los países de la región, se consideró prioritario direccionar procesos de regulación que hicieran frente a la proliferación en el número de instituciones en relación con los niveles de calidad ofrecidos en los programas académicos, lo que conllevaría a la introducción de dispositivos de control como la evaluación de desempeño institucional y la que realizan pares externos con respecto a la productividad académica, condiciones que tensionan fuertemente la configuración de la profesión, en tanto que:

La redefinición del papel del Estado establece una nueva relación entre el gobierno y la educación superior, lo que supone una alteración en las condiciones y reglas que rigen el sector terciario de la educación. Para la profesión académica este cambio en las reglas tiene un especial significado, puesto que el Estado se convierte en un actor de influencia en su orientación, sobre todo a través de la instrumentalización de sus políticas (Grediaga et al., 2004; p. ,85).

Es por ello importante enfatizar que los cambios presentados al interior del Estado han permeado el funcionamiento de la universidad transformando el rol del profesor universitario en relación con la profesión, con la identidad individual y colectiva de la disciplina y con el modo en que produce y/o trasmite el conocimiento en virtud de la gestión social. Todo ello direcciona implícitamente al reconocimiento o status académico, que puede traducirse en prestigio profesional. Estos no son aspectos impuestos, sino que se circunscriben dentro del espacio de posibilidades en el que se desenvuelve el académico.

Si bien en los países desarrollados los efectos de las reformas políticas y económicas han impactado las condiciones de la profesión académica, en los industrializados este rol es desempeñado por profesionales altamente cualificados y reconocidos socialmente, que cuentan con recursos financieros, tecnológicos y humanos para el desarrollo de las actividades propias de la universidad. Así, en palabras de Fernández (2012):

Un problema de la educación superior en América Latina es la baja inversión en investigación y desarrollo, y la poca participación del sector privado en este gasto. El presupuesto promedio para la investigación es del orden de 0.5% del Producto Bruto Interno, lo que es realmente insuficiente para satisfacer las necesidades de la sociedad. La limitada inversión ha llevado a una baja inversión en la formación del cuerpo profesoral. A lo anterior, hay que agregar las deficiencias en los sistemas de selección, desarrollo, promoción y régimen salarial, lo que convierte en este sentido a la profesión académica en América Latina como una profesión “pauperizada”, en comparación con otras del mundo” (pp. 62-63).

Se puede decir, que la configuración de la profesión académica en América Latina ha sido un proceso tardío —en comparación con los países industrializados—. desde un sello particular, pero también desde las diferencias que enmarcan las condiciones sociales, económicas y hasta políticas en cada país de la región. Como es el caso de Chile, donde el legado de las reformas educativas de la dictadura militar de Pinochet dio origen a un modelo de competencia entre las instituciones del sector privado y público como mecanismo de supervivencia. El resultado de este esquema aún se mantiene dentro de un contexto de mercado, en el cual los profesores no solo se mueven en relación con la producción académica sino con respecto a los salarios. “La lealtad de académicos no está relacionada con la universidad sino con los proyectos investigativos que, ante mejores ofertas, cambian rápidamente de institución” (Suasnábar, 2012; p. 150).

En relación con Venezuela, las reformas educativas actualmente se encuentran amparadas en las ideologías de la revolución bolivariana, según las cuales la relación entre producción de conocimiento y demandas sociales ha producido un proceso de masificación, por lo que trasciende a la situación del cuerpo profesoral. “Las contradicciones repercuten en la profesión académica, en un marco signado por el deterioro económico y políticas de estímulo, que profundizan la segmentación y diferenciación de los profesores” (Suasnábar, 2012; p. 151).

En Argentina, desde la década de los noventa se han implementado mecanismos de regulación como el Programa de incentivos para docentes-investigadores, que han perfilado un académico investigativo y cualificado, que tiene como rasgo particular que aproximadamente las tres quintas partes del cuerpo

profesoral está vinculado con dedicación simple, equivalente a 10 horas semanales (Marquina, 2012), lo que ha generado movilidad laboral en varias instituciones.

A diferencia, nueve de cada diez académicos en Brasil cuentan con contratos de tiempo completo y laboran en una sola institución, además de que el número de horas que implica esta vinculación en el sector público se encuentra en promedio entre 12 y 16 horas semanales, y en el privado es de 20 a 25 horas (Balbachevsky, 2009), que al compararlo dentro del contexto colombiano sería la carga académica de un profesor catedrático o de medio tiempo.

Desafortunadamente, los factores de estabilidad laboral establecidos legalmente a los profesores universitarios en Brasil no es una condición que este inmersa en la configuración de la profesión académica del resto de países de la región, por lo que aún puede considerarse una labor transitoria, inestable y de baja remuneración salarial para el académico, pero altamente regulada con relación a los criterios de ingreso, promoción y posible permanencia dentro de la institución, por lo que demanda un perfil de profesional altamente cualificado, competitivo, eficiente y productivo.

Por tanto, se puede concluir que la evolución de la profesión académica se ha enmarcado a la transformación de la universidad con relación a la expansión de la oferta educativa en educación superior en las sociedades modernas, por lo que en el contexto latinoamericano un punto de inflexión clave para comprenderla es el momento en que se constituyó la modernización de la universidad, en tanto que trajo la conformación de un mercado académico y una división de trabajo con relación a la producción, transmisión y difusión del conocimiento. Los factores de consolidación de la profesión académica no sólo en Latinoamérica se han enmarcado dentro del proceso de masificación de la educación superior, sin embargo, al interior de cada país los factores sociales, económicos, culturales y políticos constituyen un referente de configuración.

Por tal motivo, en el siguiente capítulo se presentará un esbozo desde la revisión documental de los principales factores que han llevado a situar esta noción en Colombia dentro de la agenda pública.

CAPÍTULO 2. CONFIGURACIÓN DE LA PROFESIÓN ACADÉMICA EN COLOMBIA

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, Colombia ha sufrido significativas transformaciones en su configuración como Estado, lo que ha trascendido y permeado todos los componentes de la sociedad. Estos cambios han tenido lugar en el marco de una reorganización del modelo de desarrollo económico, de forma que inciden en la creación e implementación de políticas públicas en educación superior que involucran de manera horizontal a todos los actores que la integran.

Las políticas públicas en Colombia se han circunscrito especialmente en los análisis desde las comisiones de expertos, los diagnósticos y las metas presentadas en los planes de desarrollo, ya que tales documentos se han convertido en herramientas para vislumbrar hacia dónde se direccionan las acciones para el crecimiento sostenible del país desde los diferentes sectores sociales, de forma que apunten hacia un proyecto de nación que responda a las necesidades del momento.

Las políticas adoptadas en el sector educativo por cada gobierno han tenido en cuenta las metas planteadas para ser cumplidas a largo plazo, por lo que logran trascender los límites del respectivo periodo de gobierno —cuatro años—. Esta estrategia tiene como propósito fundamental el cumplimiento de los objetivos programáticos para los diversos grupos poblacionales, y toma en cuenta la heterogeneidad étnica, sociocultural y económica del país. “Una política pública de educación superior que aspire a ser eficaz y legítima en el contexto de la nueva complejidad social y política de la región es un asunto de poder, no una cuestión de nobles intenciones o diseños institucionales” (Acosta, 2002; p. 45).

En tanto que la educación es uno de los factores más importantes dentro del desarrollo de la sociedad —dado que es por medio de ella que se potencian y desarrollan las facultades morales, éticas e intelectuales de los ciudadanos—, las propuestas o planes de acciones presentados en cada mandato buscan cerrar las brechas de la desigualdad de oportunidades. Es por ello que la educación superior ha

sido un tema que se ha posicionado con mayor consistencia en los planes de desarrollo en tanto que, como espacio de controversia y de producción de diversos saberes, es visto desde la función de servicio a la sociedad para la búsqueda de soluciones a las crisis que se presentan cotidianamente en el ámbito socioeconómico, político y cultural, de forma que se asume a través de la docencia, la investigación y la extensión, la formación de profesionales idóneos que aporten elementos para el desarrollo del país.

Por tal motivo, la importancia del rol de los académicos empieza a situarse paulatinamente no solo desde su visión como transmisores de conocimientos específicos sino, en un sentido más amplio, desde el involucramiento de nuevas construcciones que aportan elementos al proyecto de nación. Así, para comprender la configuración de la profesión académica en Colombia, la universidad se sitúa como una organización compleja y dinámica, que no se ha encontrado aislada a los puntos de inflexión de índole económico, político y social que han afectado de manera directa a la sociedad en tanto que estos han permeado a las instituciones de educación superior del país.

La noción de profesión académica en el contexto colombiano es relativamente reciente. Se encuentra enmarcada considerablemente en las últimas décadas, en las que lejos de ser estática, ha tenido transformaciones que corresponden a dos procesos que han incidido como rasgos significativos en su configuración. En primer lugar, se presenta la masificación del sistema universitario, en la que se evidencia una proliferación en la creación de instituciones de educación superior y en la matrícula, lo que repercute en el aumento de profesores universitarios contratados como respuesta a la reproducción del conocimiento —docencia—. En segundo lugar, se encuentra la constitución y fortalecimiento de comunidades científicas al interior de las universidades, sobre las que recae el compromiso de la producción del conocimiento —investigación— (Uricoechea, 1999).

Es por lo anterior, que se hace necesario revisar los momentos determinantes que el Estado colombiano ha atravesado y la incidencia en el surgimiento de las políticas públicas encaminadas al ordenamiento y configuración del sistema de educación superior, para develar la configuración de la regulación del trabajo académico que sustenta a la profesión.

2-1. Una mirada al sistema de educación superior

En el siglo XX, Colombia se caracterizó por presentar uno de los más dinámicos procesos de modernización que se estaba llevando a cabo en todos los países de América Latina, lo que incidió de manera crucial en el ordenamiento de la educación superior. Durante este periodo se presentaron tendencias relacionadas con la expansión y diversificación que consolidaron la estructuración y reorganización del sistema educativo, que en ese momento pretendió establecer una relación con el proyecto político que buscaba el fortalecimiento del Estado bajo su lógica de inspección y vigilancia.

Con el propósito de tener una proximidad en el análisis y comprensión de la configuración en la profesión académica en Colombia, es de vital importancia periodizar los momentos más trascendentales que han causado la organización del sistema de educación superior y, de esta manera, dar cuenta sobre la incidencia que han tenido las tensiones en las relaciones entre Estado-universidad y su connotación en los modos de regulación del trabajo académico, específicamente en las universidades públicas. Por consiguiente, se establecen tres momentos por los que ha atravesado la modernización de la universidad colombiana: a) antecedentes históricos de la universidad (1930-1980); b) organización del sistema de educación superior (1980-1990); y c) políticas educativas en educación superior en el marco de un Estado neointerventor (1990-2002). Este último periodo se caracteriza porque mientras en el campo de la economía la política de Estado juega un papel de juez para incrementar el peso de lo privado, en el aspecto de la educación superior se introduce el establecimiento de nuevas reglas que direccionen el desempeño de las universidades, lo que Acosta (2002) describe así: “frente al neoliberalismo salvaje en la economía ocurre un neointervencionismo feroz en la educación superior” (p. 54).

Como puede observarse, cada periodo implica contextos sociales, políticos y económicos diferentes, haciendo que el tema de la educación superior tuviese un nivel de importancia en la agenda de gobierno, de acuerdo con las prioridades del Estado, los cuales serán referenciados en el desarrollo del capítulo.

2-2. Antecedentes de la universidad (1930-1980)

En la comprensión de la universidad colombiana durante el siglo XX es necesario hacer referencia a que el inicio de este periodo está caracterizado por un paupérrimo desarrollo industrial, así como por una tardía modernización del país. El petróleo, la minería, las exportaciones de café, el surgimiento de las industrias manufactureras y la inversión en obras de infraestructura serían algunos de los indicadores que incidirían en las dinámicas de transformación, mientras que fenómenos de urbanización y de expansión demográfica llevarían a una mayor demanda del sistema educativo y a la necesidad de replantear la formación superior de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología.

En los primeros años de esta época se debe reconocer que, como consecuencia de la primera guerra mundial y de la pérdida de Panamá, Colombia entró en un nuevo periodo económico que llevaría a generar reformas políticas y sociales direccionadas hacia la modernización del Estado, de forma que trascendieron a la universidad. Este cambio inició con lo que se denominó la República liberal, que contó con la política conocida como “La revolución en marcha” (1930-1940), liderada por una élite con mentalidad reformista (Soto, 1999).

Sin embargo, el ambiente de violencia bipartidista que finalizaría en 1958 con la firma del Frente Nacional —una coalición política entre los partidos tradicionales para la alternancia del poder— suscitó la fragmentación y debilidad estatal, con lo que generó dificultades para establecer políticas con objetivos modernizantes. Las inestabilidades de los gobiernos ubicaban su prioridad más en el poder que en establecimiento de normatividades que trascendieran al desarrollo social, por lo que “los diversos e inestables gobiernos, más que concebir políticas educativas, se limitaron a crear aparatos burocráticos con los cuales pretendían modernizarla” (Molina, 2013; p. 20). Por otra parte, la economía se encontraba en un momento fructífero, en el que las principales fuentes de ingreso económico eran el sector cafetero e industrial. Se evidenciaron procesos significativos de urbanización e industrialización marcando condiciones sociales que impactarían la universidad.

En el marco de la contextualización de la universidad, es pertinente mencionar que el Manifiesto de Córdoba, que tuvo lugar en 1918 en Argentina, sería tenido en cuenta para las reformas educativas presentadas en el primer gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo —que impulsaría la propuesta de modernización a través de un Estado intervencionista—, específicamente en lo concerniente con la universidad, en tanto que sus planteamientos referían básicamente al principio de autonomía universitaria desde lo académico y administrativo, con lo que se planteaba un nuevo modelo de universidad que tuviese relación directa con la realidad de la nación. Esta concreción se materializaría en el Decreto 1283 de 1935, “que materializó la educación para todos, nivelación de los sistemas educativos para el campo y la ciudad, legislación sobre formación técnica e inicio de la liberación de la iglesia sobre el quehacer educativo” (Lucio y Serrano, 1992; p. 32). Dicho decreto, junto con la reforma constitucional de 1936, otorgaría al Estado un carácter laico, lo que influiría en la libertad de enseñanza y el papel de inspección y vigilancia sobre las instituciones públicas y privadas, y marcaría un cambio en las dinámicas de la educación superior (Téllez, 2012).

Es clave mencionar que durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo se unificaron las facultades de educación¹⁰ mediante la expedición del Decreto 1917 de 1935. Sin embargo, la Ley 39 del 21 de febrero de ese año dispuso, a cambio de facultad, la creación de la Escuela Normal Superior, la cual funcionó con autonomía entre 1936 y 1951, constituyéndose, junto con la Universidad Nacional, en la institución con mayor status y relevancia en el sistema educativo colombiano, y que tenía como objetivo en la formación para los maestros universitarios enseñar los fundamentos científicos de las disciplinas en las que formaba (Soto, 2005). Adicionalmente, se presentó la reestructuración de la Universidad Nacional de Colombia por medio de la

¹⁰ La Facultad de Educación fue creada por el Decreto 1990 de 1933, adscrita a la Universidad Nacional en Tunja. En 1936 toma el nombre de Escuela Normal Superior, hasta 1952. Al año siguiente se crea la Universidad Pedagógica de Colombia, en 1955 la Universidad Pedagógica Femenina con sede en Bogotá, y el gobierno nacional dictó el estatuto orgánico. Por Ley 73 de 1962, recibió su denominación anterior —Universidad Pedagógica Nacional—, y se constituyó como integrada por facultades diurnas de biología y química, de ciencias sociales y económicas, de filología e idiomas, de matemáticas y física, de psicología y educación, y de educación física y salud, así como por facultades nocturnas de matemáticas y física, de psicología y de educación. Además, cuenta con el Instituto de Investigación Pedagógica, el de matemáticas y física, el de psicopedagogía; el de enseñanza media, el Instituto Pedagógico de Bachillerato, el de maestras de preescolar y el de enseñanza elemental, así como las escuelas anexas de la Calle 73, sede de El Nogal y Jardín Infantil (ASCUN, 1968 y Soto, 2005).

Ley 68 de 1935¹¹, en la que se le asignó personería jurídica propia y única, y se organizó por facultades, escuelas profesionales e institutos de investigación, de forma que se establecía a la carrera docente como una de las premisas para la generación de la comunidad académica (Lucio y Serrano, 1992).

Surge entonces, la figura del profesor universitario de tiempo exclusivo con ingreso por medio de concursos, lo que se constituye en lo que se conoce hoy en día como profesor en carrera¹². En este marco de referencia, se evidencia un primer modo de regulación formal en la manera de vincular a los académicos, en tanto que hasta ese momento el profesor profesional¹³ solo era contratado para dictar una o varias horas de clase, lo que no generaba ningún tipo de compromiso ni trascendencia en la institución educativa en tanto que su participación en la vida académica se limitaba únicamente al tiempo de clase, ya que su mayor ocupación estaba relacionada con el desarrollo de su actividad profesional externa a la universidad.

La Ley 68 de 1935 define un antecedente principal en la configuración de la carrera académica, que, para ese entonces, en su artículo 25, la establece como “carrera del magisterio universitario”, la cual inicia en la base del escalafón con posibilidad de ascenso según los méritos y normas promulgadas para ello (Suescún, 1994, p. 98).

Otro aspecto significativo que marcaría las transformaciones y directrices de la universidad estuvo enmarcado en el proceso de industrialización por el que atravesaba América Latina. En tanto que Colombia no podía quedarse aislada de las lógicas del mercado internacional, la universidad empieza a concebirse como una sociedad del conocimiento que, a través de sus aportes investigativos, sería la principal alternativa de desarrollo social y sostenible del país.

¹¹ Ley sancionada el 7 de diciembre de 1935.

¹² Surge en la universidad pública esta noción en la primera mitad del siglo XX, trascendiendo en la normatividad y reglamentación de la organización del sistema universitario colombiano.

¹³ Fernando Uricoechea, en su investigación “La profesionalización académica en Colombia” (1999), categoriza una tipología del profesorado universitario mediante el establecimiento de tres criterios, a saber: profesionalización, dedicación laboral y campo de saber. La combinación de estos tres elementos clasifica los tipos de profesores: 1) el profesional académico; 2) el profesor disciplinario; 3) el profesor profesionalizante; y 4) el profesor de medio tiempo. La anterior segmentación permite ubicar a esos profesores profesionales dentro del tipo de noción de profesores de medio tiempo, en tanto que la historia de la universidad en Colombia, como se ha descrito brevemente, comienza con la participación masiva en este tipo de vinculación.

Es por lo anterior que la educación superior empieza a tener una mirada no solo desde la transmisión de saberes específicos en una disciplina, sino que la investigación adquiere una connotación de actividad importante dentro de la universidad, con el fin de que el país alcanzara estándares de desarrollo en lo económico, ya que esto incidiría en la calidad de vida de los ciudadanos. De igual manera, en la época de los sesenta, se incorporó la educación tecnológica dentro del sistema de educación superior universitario, con lo que surgieron los Decretos 1464 de 1963—en el que se definieron las directrices relacionadas con la formación de profesionales en carreras cortas, formación de técnicos medios y técnicos en educación (Lucio y Serrano, 1992)— y 1297 de 1964—en el que se reconoció un sistema de educación superior, en la medida en que definió no solamente universidades estatales y privadas sino también otras instituciones de educación superior que no llegaban al rango de universidades (Lucio y Serrano, 1992)—.

En el desarrollo de la transformación normativa en el año 1963, y como resultado de las propuestas de modernización, se presentó un hecho importante para la Universidad Nacional de Colombia, que se constituiría en referente para las demás instituciones públicas en cuanto a la normatividad reglamentaria, lo que se evidencia específicamente en los decretos que a partir de los años noventa se han expedido para establecer el régimen salarial y prestacional de los docentes en las universidades estatales¹⁴. Tal hecho fue la definición de un nuevo Estatuto Orgánico —Ley 65 del 19 de diciembre de 1963— que reformuló el expedido en 1935, que surgió en un ambiente de crisis y protestas universitarias, y en el que se definió la noción de autonomía universitaria enmarcada dentro de la modernización de la estructura académico-administrativo. Así, dicho Decreto plantea:

Artículo 4: La autonomía universitaria que esta ley consagra es la capacidad jurídica y económica de la universidad para organizarse, gobernarse y dictar normas y reglamentos académicos y administrativos conforme a los cuales se realicen los fines

¹⁴ En el año 1992 el gobierno expide el decreto 910, el cual reglamenta los aspectos relacionados en materia salarial y prestacional para los empleados públicos docentes de la Universidad Nacional de Colombia pero que sirve como referente para que tres meses después se expida el decreto 1444, el cual dicta las disposiciones en términos de régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales.

que le sean propios, dentro de la órbita constitucional y legal, y respetando las obligaciones contraídas por el Estado mediante tratados públicos.

Es importante comprender que la normatividad establecida durante este periodo no estaba encaminada únicamente a una propuesta de reforma universitaria, sino que subyacía a los planteamientos relacionados con la modernización de la universidad, en los que se fundamentó el legado de que el desarrollo social y económico de un país está relacionado directamente con la educación orientada por las instituciones de educación superior.

La anterior visión de universidad surgió con el informe realizado por el norteamericano Rudolf Atcon¹⁵ sobre las universidades latinoamericanas, el cual fue difundido en Colombia en 1963. En consideración de las recomendaciones dadas por este experto, y tras el aval de los rectores universitarios, se redactó en el año 1968 un documento denominado “*Plan básico de educación superior en Colombia*”, que se convertiría en el primer estudio comprensivo sobre la realidad universitaria nacional, y en el que las propuestas presentadas a las entidades competentes tenían como objetivo contribuir al mejoramiento de la educación superior. Por ello, las propuestas de carácter organizativo fueron acogidas, razón por la que ese mismo año se creó el ICFES como un organismo para la inspección y vigilancia del sistema de educación postsecundaria por parte del Estado (Lucio y Serrano, 1992).

El Plan básico, considerado un documento base, se consolidó en una primera mirada de la educación superior en términos de la funcionalidad organizativa. En él se incluyó formalmente la organización del personal docente en cuanto a los procedimientos de selección para el ingreso, derechos y obligaciones, participación en la política universitaria, categorías y reglamentación para el sistema de ascenso, estabilidad, remuneración económica y cualificación profesional —que fue denominada en el documento como entrenamiento—. Este hecho se configuraría como un posible primer antecedente importante para entender que en esta época ya empezaba a existir una fuerte preocupación y demanda, que el mismo sistema de educación superior

¹⁵ Asesor norteamericano que participó en los diagnósticos y planteamientos de la educación superior de los países latinoamericanos. Especialista en reformas universitarias y en plantear la educación superior como supuesto fundamental del desarrollo económico.

requería en cuanto a la organización y regulación del trabajo académico de los profesores universitarios¹⁶.

La aprobación del Plan básico y la creación del ICFES son hechos importantes que marcaron la configuración del sistema de educación superior de este periodo, que trascendieron en las relaciones de poder entre Estado-universidad, y que generaron tensiones entre lo público y privado que desencadenarían en una fuerte disputa entre el gobierno y los actores partícipes de la universidad estatal durante los años setenta. Sin embargo, no se logró establecer una reforma educativa que diera verdadera cuenta de la calidad educativa e investigativa de las instituciones del sistema universitario.

En ese universo de instituciones del sistema universitario, se generó la proliferación de universidades privadas (ver Tabla 2-1 y Gráfico 2-1), lo que incidió en el aumento de estudiantes de diversos grupos poblacionales matriculados al sistema de educación superior, y que se constituyó como antecedente para la expansión y masificación universitaria. Estos procesos perfilaron un mercado laboral para el profesor universitario, sobre todo en el sector privado, lo que marcaría unas determinadas reglas en el modo de contratación y regulación del trabajo académico¹⁷.

El incremento en el número de instituciones de educación superior durante los primeros 35 años de este periodo no fue relativamente significativo. Sin embargo, el sector oficial se mantuvo por encima hasta 1969, ya que a partir de 1970 empezaría a institucionalizarse el predomino privado ya que la oferta institucional de este sector correspondería a algo más de tres quintas partes (62,9%) del total de universidades.

¹⁶ Los modos de regulación relacionados con los profesores universitarios establecidos a nivel nacional desde 1992, por medio de la reglamentación legal (decretos), no han surgido como mecanismo de imposición en un determinado gobierno, sino que en algún momento de la historia ya se habían discutido. Pero se configuró como tema coyuntural años después, y se ha mantenido dentro de la agenda pública. Este planteamiento se desarrollará de manera más detallada en el siguiente capítulo de la investigación.

¹⁷ “El trabajo académico del profesor universitario se desarrolla en el contexto particular de cada universidad, el cual se refiere a la forma en que se apropia, se produce, se transmite y se distribuye el conocimiento en los miembros que la conforman. Es decir, puede definirse como la actividad reflexiva y sistemática en la búsqueda y aplicación del conocimiento, en el marco de la docencia, la investigación y la extensión que se produce en una organización institucional compleja y generadora en la creación y reproducción del conocimiento” (Ortiz, García y Santana, 2008; p. 69-71).

Tabla 2-1. Estadística de educación superior en relación con el número de instituciones (1935-1980)

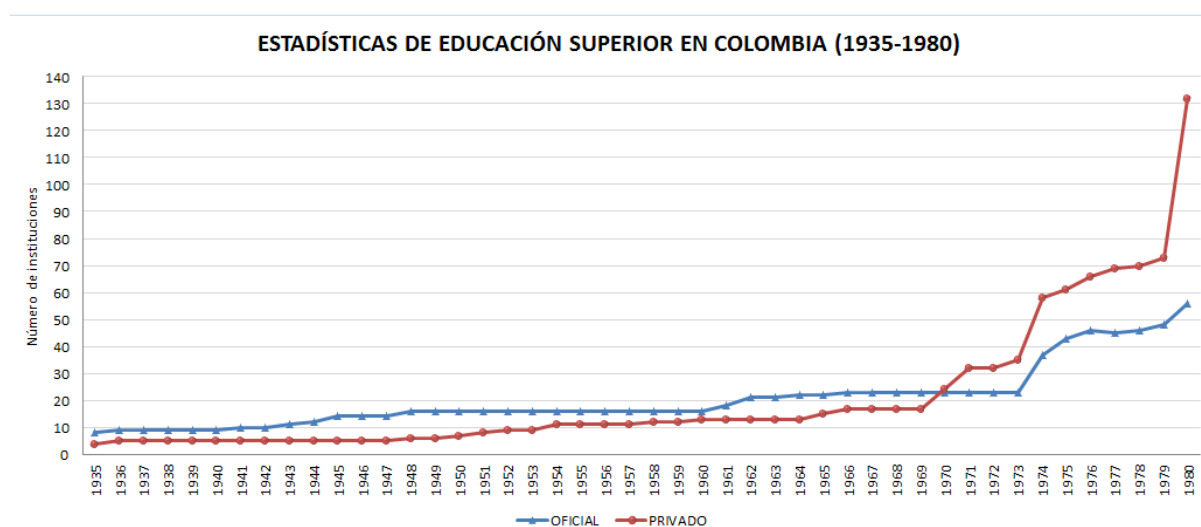
ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (1935-1980)					
AÑO	NÚMERO DE INSTITUCIONES				TOTAL
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	
1935	8	66,7	4	33,3	12
1936	9	64,3	5	35,7	14
1937	9	64,3	5	35,7	14
1938	9	64,3	5	35,7	14
1939	9	64,3	5	35,7	14
1940	9	64,3	5	35,7	14
1941	10	66,7	5	33,3	15
1942	10	66,7	5	33,3	15
1943	11	68,8	5	31,3	16
1944	12	70,6	5	29,4	17
1945	14	73,7	5	26,3	19
1946	14	73,7	5	26,3	19
1947	14	73,7	5	26,3	19
1948	16	72,7	6	27,3	22
1949	16	72,7	6	27,3	22
1950	16	69,6	7	30,4	23
1951	16	66,7	8	33,3	24
1952	16	64,0	9	36,0	25
1953	16	64,0	9	36,0	25
1954	16	59,3	11	40,7	27
1955	16	59,3	11	40,7	27
1956	16	59,3	11	40,7	27
1957	16	59,3	11	40,7	27
1958	16	57,1	12	42,9	28
1959	16	57,1	12	42,9	28
1960	16	55,2	13	44,8	29
1961	18	58,1	13	41,9	31
1962	21	61,8	13	38,2	34
1963	21	61,8	13	38,2	34
1964	22	62,9	13	37,1	35
1965	22	59,5	15	40,5	37
1966	23	57,5	17	42,5	40
1967	23	57,5	17	42,5	40
1968	23	57,5	17	42,5	40
1969	23	57,5	17	42,5	40

Tabla 2-1. Estadística de educación superior en relación con el número de instituciones (1935-1980)

ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (1935-1980)					
AÑO	NÚMERO DE INSTITUCIONES				
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	TOTAL
1970	23	48,9	24	51,1	47
1971	23	41,8	32	58,2	55
1972	23	41,8	32	58,2	55
1973	23	39,7	35	60,3	58
1974	37	38,9	58	61,1	95
1975	43	41,3	61	58,7	104
1976	46	41,1	66	58,9	112
1977	45	39,5	69	60,5	114
1978	46	39,7	70	60,3	116
1979	48	39,7	73	60,3	121
1980	56	29,8	132	70,2	188

Fuente: Estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

Gráfico 2-1. Estadística de educación superior en relación con el número de instituciones (1935-1980)



Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

En relación con la matrícula (Tabla 2-2 y Gráfico 2-2), esta experimenta un crecimiento constante. Apenas desde 1974 la matrícula de la universidad privada supera a la oficial, la cual estuvo por encima de la curva hasta presentar un descenso —relacionado con la institucionalización del predomino privado en la oferta institucional—, que sería significativo en 1980, en tanto que sólo tenía un promedio de

menos de tres quintas partes (37,1%) de la matrícula total del sector educativo terciario, fenómeno que se presentaría porque universidad pública atravesaba momentos álgidos de protestas y lucha social.

El predominio del sector privado se generaría por la falta de financiamiento por parte del Estado para generar recursos y atender el proceso de expansión y masificación de la educación superior, por tanto, las instituciones no oficiales han entrado a satisfacer la demanda estudiantil ofreciendo los servicios educativos. En el informe “La educación terciaria en Colombia: preparar su terreno para su reforma”, presentado por el Banco Mundial en el año (2003), se menciona que:

A escala internacional, el sistema de educación terciario colombiano, figura entre los países con más incidencia de prestación de servicios educativos por instituciones privadas, solo República Dominicana y el Salvador, presentan un predominio mayor. Sin embargo, esta situación es un indicio y saludable, así mismo puede presentar una amenaza para la equidad y disminuir la inversión en capital humano, si no se regula adecuadamente (p.25).

Tabla 2-2. Estadística de educación superior en relación con matrícula por institución (1935-1980)

ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (1935-1959)					
AÑO	MATRÍCULA POR INSTITUCIÓN				TOTAL
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	
1935	2.948	71,3	1.189	28,7	4.137
1936	2.278	68,7	1.038	31,3	3.316
1937	2.407	72,4	917	27,6	3.324
1938	2.382	78,1	668	21,9	3.050
1939	2.938	76,6	900	23,4	3.838
1940	2.033	68,0	957	32,0	2.990
1941	2.619	70,5	1.094	29,5	3.713
1942	3.007	73,5	1.082	26,5	4.089
1943	3.658	71,5	1.455	28,5	5.113
1944	4.183	71,8	1.642	28,2	5.825
1945	4.730	72,6	1.782	27,4	6.512
1946	5.422	73,9	1.911	26,1	7.333
1947	5.950	74,1	2.082	25,9	8.032
1948	6.156	74,6	2.096	25,4	8.252

Tabla 2-2. Estadística de educación superior en relación con matrícula por institución (1935-1980) (continuación)

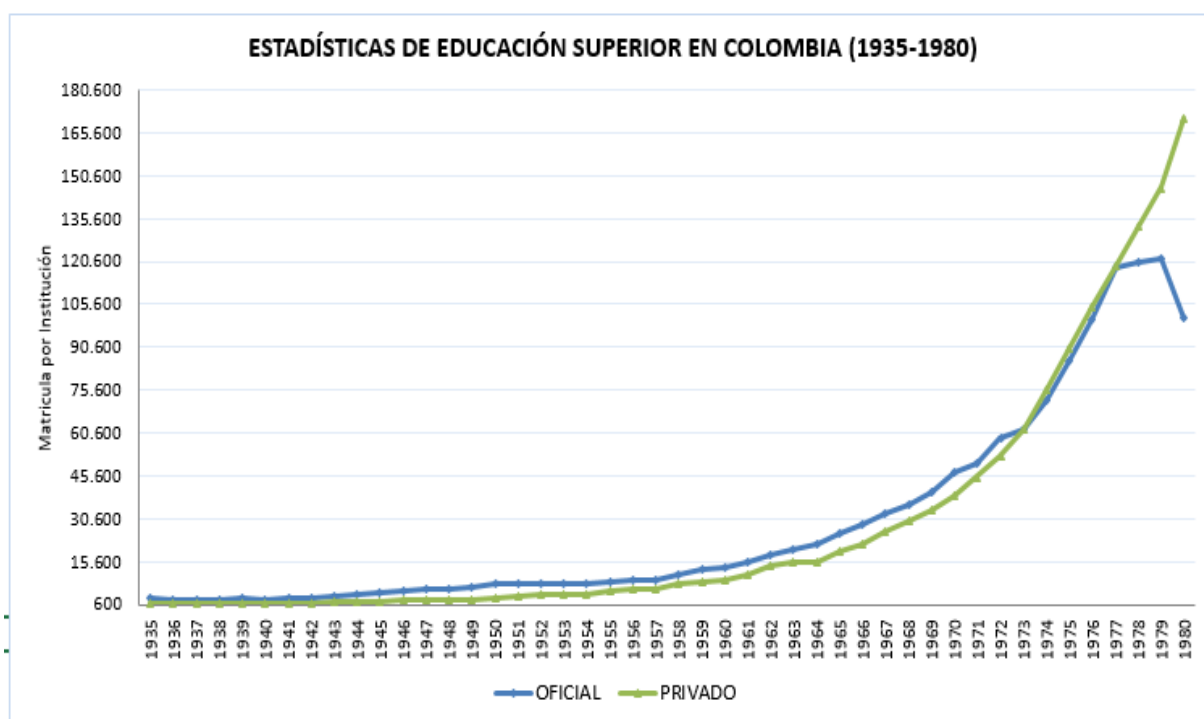
ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (1935-1959)					
AÑO	MATRÍCULA POR INSTITUCIÓN				TOTAL
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	
1949	6.883	73,5	2.481	26,5	9.364
1950	7.637	71,8	2.995	28,2	10.632
1951	7.631	67,6	3.665	32,4	11.296
1952	7.767	66,9	3.840	33,1	11.607
1953	7.726	66,4	3.903	33,6	11.629
1954	7.779	64,8	4.217	35,2	11.996
1955	8.252	62,1	5.032	37,9	13.284
1956	8.904	60,7	5.769	39,3	14.673
1957	9.136	60,3	6.005	39,7	15.141
1958	11.094	58,0	8.044	42	19.138
1959	12.655	59,3	8.672	40,7	21.327
1960	13.639	59,3	9.374	40,7	23.013
1961	15.293	58,5	10.850	41,5	26.143
1962	18.070	56,6	13.845	43,4	31.915
1963	19.918	56,6	15.244	43,4	35.162
1964	21.377	58,4	15.240	41,6	36.617
1965	25.359	57,1	19.044	42,9	44.403
1966	28.305	56,6	21.730	43,4	50.035
1967	32.489	55,3	26.224	44,7	58.713
1968	35.505	54,5	29.639	45,5	65.144
1969	40.071	54,3	33.699	45,7	73.770
1970	46.618	54,5	38.942	45,5	85.560
1971	49.729	52,4	45.247	47,6	94.976
1972	58.927	53,0	52.170	47,0	111.097
1973	62.161	50,0	62.075	50,0	124.236
1974	72.243	48,8	75.778	51,2	148.021
1975	86.089	48,9	90.009	51,1	176.098
1976	100.015	48,9	104.548	51,1	204.563
1977	118.568	49,9	118.909	50,1	237.477
1978	120.274	47,5	132.823	52,5	253.097
1979	121.448	45,3	146.437	54,7	267.885
1980	100.803	37,1	170.847	62,9	271.650

Fuente: Estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

Durante este periodo de masificación y proliferación fue evidente que la falta de regulación por parte del Estado para controlar y vigilar el funcionamiento de las instituciones de educación superior trajo consigo aspectos relacionados con la baja calidad académica de los programas ofertados, los requisitos mínimos inexistentes con

los que debía ingresar y egresar un estudiante, el bajo nivel de cualificación y experiencia del profesorado y la poca pertinencia de los programas ofrecidos por algunas instituciones. En este periodo se aumentó el número de estudiantes por docente —lo que dio inicio a la tendencia de masificación de la universidad— y fue notable la carencia de una política que organizara la universidad pública y la configurara como la promotora del desarrollo tecnológico y científico del país.

Gráfico 2-2. Estadística de educación superior en relación con matrícula por institución (1935-1980)



Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

Tal proceso de masificación estuvo acompañado de la privatización simultánea a la expansión institucional, principalmente en la época de los setenta. Pero no sólo determinaría la matrícula de estudiantes ni el número de instituciones, sino que incidiría también en el incremento en las vinculaciones de profesores (ver Tabla 2-3 y Gráfico 2-3) y, de este modo, en la configuración de la profesión académica, ya que empezaría a

tener una connotación relacionada con el desempeño y reconocimiento social en términos de atender las demandas del país en ese momento.

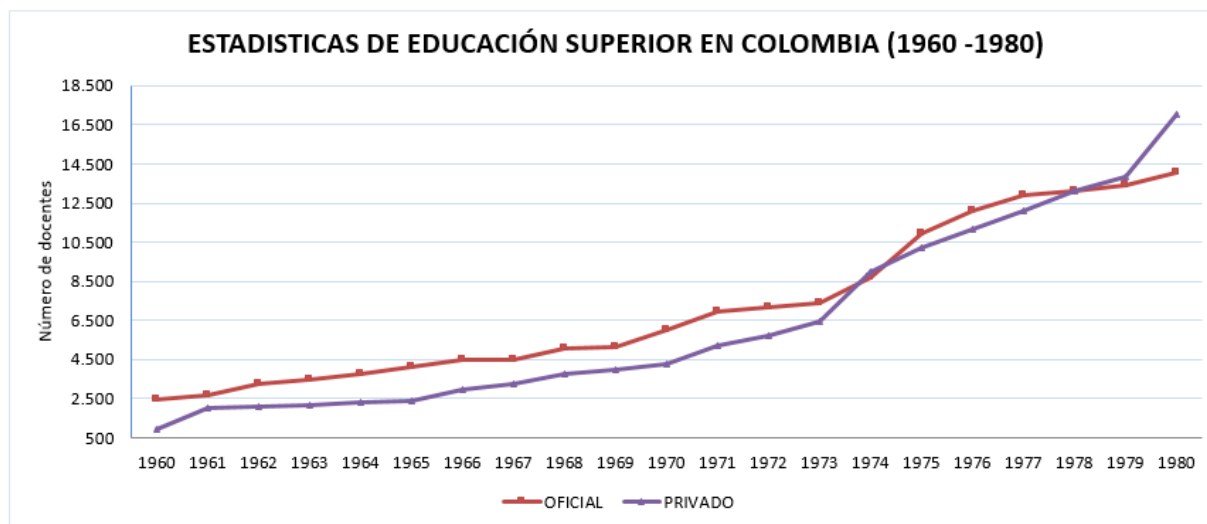
Tabla 2-3. Estadística de educación superior en relación con docentes según sector (1960-1980)

ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (1960-1980)					
AÑO	SEGÚN SECTOR				
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	TOTAL
1960	2.485	72,2	958	27,8	3.443
1961	2.703	56,8	2.053	43,2	4.756
1962	3.258	61,0	2.083	39,0	5.341
1963	3.448	61,3	2.177	38,7	5.625
1964	3.729	61,4	2.348	38,6	6.077
1965	4.104	63,2	2.385	36,8	6.489
1966	4.467	60,3	2.937	39,7	7.404
1967	4.517	58,3	3.229	41,7	7.746
1968	5.088	57,4	3.772	42,6	8.860
1969	5.118	56,2	3.996	43,8	9.114
1970	5.995	58,2	4.300	41,8	10.295
1971	6.987	57,3	5.216	42,7	12.203
1972	7.176	55,6	5.726	44,4	12.902
1973	7.395	53,3	6.480	46,7	13.875
1974	8.660	49,1	8.995	50,9	17.655
1975	10.963	51,8	10.190	48,2	21.153
1976	12.070	51,9	11.165	48,1	23.235
1977	12.868	51,6	12.092	48,4	24.960
1978	13.092	49,9	13.148	50,1	26.240
1979	13.379	49,2	13.836	50,8	27.215
1980	14.085	45,2	17.051	54,8	31.136

Fuente: Estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

La contratación de profesores fue uno de los aspectos centrales en tanto que se debió configurar la planta profesoral con vinculaciones de por horas, dirigida más a cumplir con la función de la docencia, que de investigación y de esta manera responder a la masificación y expansión universitaria que en ese momento crecía desmedidamente, lo que determinaría las reglas para el ingreso y los tipos de vinculación al interior de cada Institucional.

Gráfico 2-3. Estadística de educación superior en relación con docentes según sector (1960-1980)



Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

Se puede establecer que el número de docentes vinculados del sector privado empezaría a incrementarse paulatinamente entre 1960 y 1961, mientras que en el oficial el número parecía disminuir. No obstante, en relación con la cantidad de instituciones de educación superior estatales, este número mantuvo una proporcionalidad en la planta docente de un poco más de dos quintas partes de la planta académica. Esto quiere decir que la expansión del sistema de educación superior generó el crecimiento paulatino de la docencia universitaria, que se explica porque a partir de 1973 la matrícula en el sector privado se igualó a la del sector oficial, y de ahí en adelante la tendencia que se ha mantenido es mayor cobertura en el sector privado, lo cual implicó desde ese momento la vinculación permanente de docentes. Otro factor que incidió podría ser el aumento y tamaño de las instituciones, la creación de la modalidad nocturna y a distancia, y la inclusión de la educación técnica y tecnológica dentro del sistema postsecundario. Sin embargo, es pertinente preguntarse si la información suministrada por las entidades pertinentes —como el MEN o el ICFES— hace referencia en el dato al número de plazas ocupadas por docentes o al número de profesores que integran el sistema universitario porque, un académico puede ejercer su actividad en más de una institución educativa.

La tendencia en la década de los ochenta en términos de la conformación de los cuerpos docentes tuvo como principal característica en el sector privado la contratación por horas semanales, y en el sector estatal la participación porcentual de los docentes contratados bajo la modalidad de tiempo completo disminuye. Esto permite deducir que la expansión del sistema universitario se realizó más que todo mediante la contratación por horas de profesionales vinculados a otras áreas, o de docentes que se desempeñaban en más de dos instituciones (Lucio y Serrano, 1992).

Se puede decir que, al finalizar la década de los ochenta, casi la mitad de la planta docente de las universidades públicas —equivalente a más de dos quintas partes (48%)— contaba con una vinculación de tiempo completo, mientras que en las universidades privadas únicamente menos de una quinta parte (12%) estaban contratados bajo esta modalidad ocupacional. Esto seguía confirmando que el tipo de vinculación predominante en las instituciones de educación superior, ya fuese de carácter privado o público, era el correspondiente al de horas cátedra, y que la manera de regular el trabajo académico en términos contractuales y de ingreso, permanencia y ascenso estaba estipulada desde los estatutos docentes establecidos al interior de cada universidad.

Es importante resaltar que en este periodo los docentes, especialmente aquellos que tenían vinculaciones con las universidades oficiales, presionaron no sólo a las instituciones de educación superior sino también al Estado para que se brindaran garantías que significaran una mayor estabilidad y mejores condiciones laborales, lo que influiría en la remuneración económica y en las prestaciones sociales. Este posicionamiento incidiría en la creación de decretos y estatutos al interior de las universidades que buscaban establecer los escalafones salariales.

2-3. La organización del sistema de educación superior (1980-1990)

Durante la década de los ochenta se vivía en Colombia y América Latina una ardua crisis económica que impactaría el modelo de desarrollo hasta entonces implementado. La principal causa fue la caída de los precios del petróleo en el mercado

internacional —y del café, en el caso colombiano—, además de que la deuda externa que habían asumido los países cada vez se hacía más difícil de pagar a los organismos internacionales, lo que traería estancamiento en el desarrollo económico y social. En parte, es por ello que esta época es más conocida como la “década perdida”.

Lo anterior conllevó a que los gobiernos de turno de los países de América Latina tomaran medidas que permitieran afrontar la situación, en virtud de lo que adoptarían un modelo político estabilizador, relacionado con: la reducción del déficit interno —devaluación a la moneda, impedimentos a las importaciones y apoyo a las exportaciones—, reducción del déficit público —incremento de ingresos extraordinarios y merma de inversiones y gastos público— y reducción de la inflación —elevación de las tasas de interés, liberación de tipo cambiario y disminución de la cantidad de dinero en circulación—, con lo que se pretendía favorecer la economía y ajustar la balanza de pagos para superar la crisis. Sin embargo, ocurrió el efecto contrario, lo que generó un decrecimiento económico que se vio reflejado en el incremento de la inflación y de la deuda externa.

Por ello, esta década resultó bastante dañina para la sociedad en general, ya que trajo más pobreza, marginalidad e informalidad laboral, en tanto que no se hicieron esperar los despidos masivos por la recesión económica. La búsqueda de nuevos senderos encaminados a superar la crisis llevó a que los gobiernos ajustaran las reglas desde el modelo neoliberal, donde el Estado le apostaría a la apertura de mercados y la competencia internacional desde los tratados de libre comercio.

Los anteriores indicadores económicos permearon todos los sistemas de la sociedad, por lo que trascendieron directamente a la universidad. Esto significaría que, a partir de la década de los noventa, la manera de concebir la universidad como una sociedad encargada tanto de la transmisión y formación de profesionales competentes en un área como de la producción de conocimiento que favoreciera el desarrollo sostenible del país.

El contexto social y económico del momento trascendería a la universidad, especialmente al sector público que, debido a las tensas situaciones que atravesaba por los intentos de reforma que venían presentando los gobiernos de turno para estructurar la educación superior y atender las demandas educativas, propiciarían

movilizaciones y paros estudiantiles y de profesores que pedían la reivindicación social de la academia y la articulación científica y tecnológica como soporte de desarrollo del país. Como lo expresa Henry Bocanegra (2011):

Los paros y movilizaciones universitarias cuando los universitarios colombianos exigieron el establecimiento en las universidades de Consejos Directivos con participación decisiva de estudiantes y profesores, ilustran este conflicto. El ideario estudiantil que orientó estas gestas, pese a la heterogeneidad de fuerzas, corrientes o tendencias políticas, centraba la atención en la necesidad de ampliar los espacios de participación democrática de los estamentos en el rumbo académico de las instituciones, garantizar la autonomía, el ejercicio pleno de la libertad de cátedra y una política que sin injerencia foránea articulara la universidad a los requerimientos del país, considerando los avances del conocimiento científico que naturalmente deberían ser incorporados a los planes de estudio. Es decir, un conjunto de iniciativas que no iban más allá de procurar restituir en el plano de la organización de una sociedad como la colombiana el papel de la educación superior como soporte del desarrollo (p. 27).

Por consiguiente, en esta década se consolidaron las demandas educativas que se propiciaron en los años setenta en relación con la concentración de la población en la zona urbana, la expansión de instituciones de educación superior, matrícula y planta docente, la diversificación en términos regionales y en modalidades de jornada diurna y nocturna, y la formación técnica y tecnológica con propuestas de programas diferenciados de las carreras profesionales.

El proceso de expansión de la educación superior bajo una condición anárquica, se convertiría en un aspecto determinante para que en el gobierno de Julio César Turbay Ayala se trazara la tarea de reformar y organizar el sistema de educación superior en Colombia, por lo cual se expidió el Decreto 80 de 1980¹⁸, que se convirtió en el primer marco normativo que direccionaría la organización del sistema de educación superior en Colombia y que pretendería, según Timaná (1987), “conseguir

¹⁸ Este Decreto se aprobó el 22 de enero de 1980, se elaboró con base en las facultades extraordinarias otorgadas mediante la Ley 8 del 24 de enero de 1970 y tuvo como antecedentes lo establecido en el proyecto de cooperación técnica con Naciones Unidas y la UNESCO a mediados de la década de los 70, el cual tenía entre sus objetivos lograr que el gobierno tuviera el control de los contenidos educativos y adecuar la educación a los planes gubernamentales del desarrollo económico (Orozco, 2013; p. 44).

un mayor control político e ideológico de los estamentos básicos del aparato educativo: estudiantiles, profesores y trabajadores, mediante una rígida estructura del poder y la reafirmación de un orden autoritario” (p. 50).

En los años 80, los datos estadísticos permiten evidenciar que el proceso de proliferación de instituciones de educación superior seguía marcando la tendencia hacia el predominio privado, en tanto más de tres quintas partes (70,6%) de las instituciones del sistema universitario correspondían a este sector, mientras que en el oficial la oferta institucional se incrementaba prudencialmente (ver Tabla 2-4 y Gráfico 2-4).

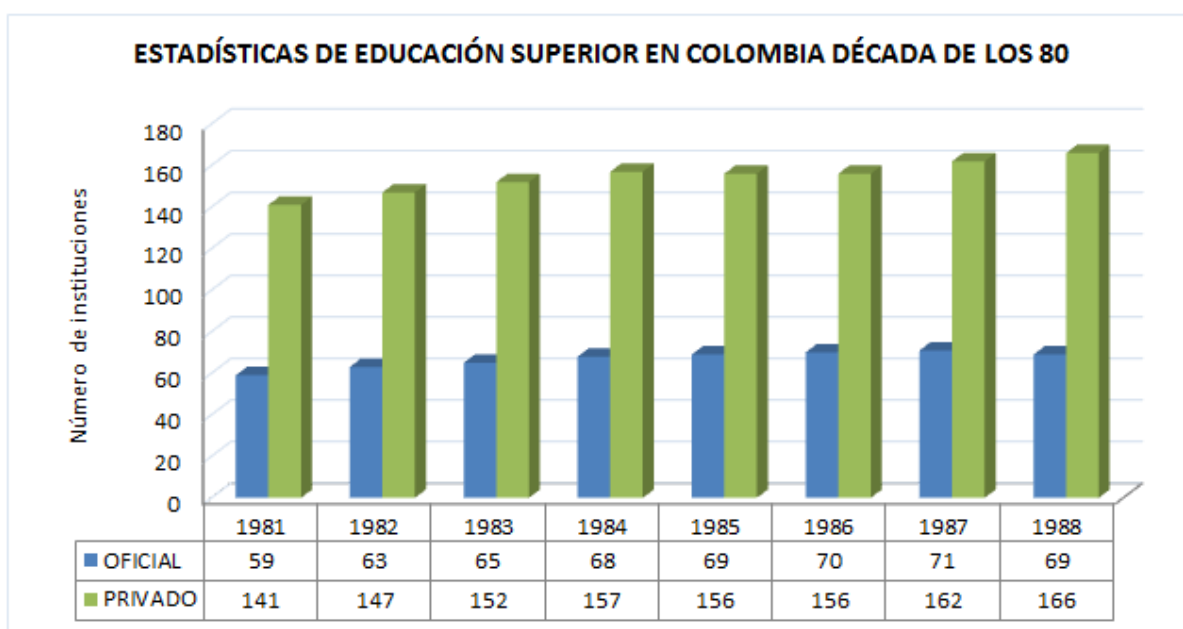
Tabla 2-4. Estadística de educación superior en relación con el número de instituciones en la década de los años 80

ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA DÉCADA DE LOS 80					
AÑO	NÚMERO DE INSTITUCIONES				TOTAL
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	
1981	59	29,5	141	70,5	200
1982	63	30,0	147	70,0	210
1983	65	30,0	152	70,0	217
1984	68	30,2	157	69,8	225
1985	69	30,7	156	69,3	225
1986	70	31,0	156	69,0	226
1987	71	30,5	162	69,5	233
1988	69	29,4	166	70,6	235

Fuente: Estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

Adicionalmente, y como puede observarse en la Tabla 2-5 y el Gráfico 2-5, el sector privado atendía alrededor de tres quintas partes (60,3%) de la matrícula total con un promedio de 141 instituciones, mientras que el oficial alcanzaba algo más de las dos quintas partes (40,7%) de la población estudiantil, con alrededor de 59 instituciones.

Gráfico 2-4. Estadística de educación superior en relación con el número de instituciones en la década de los años 80



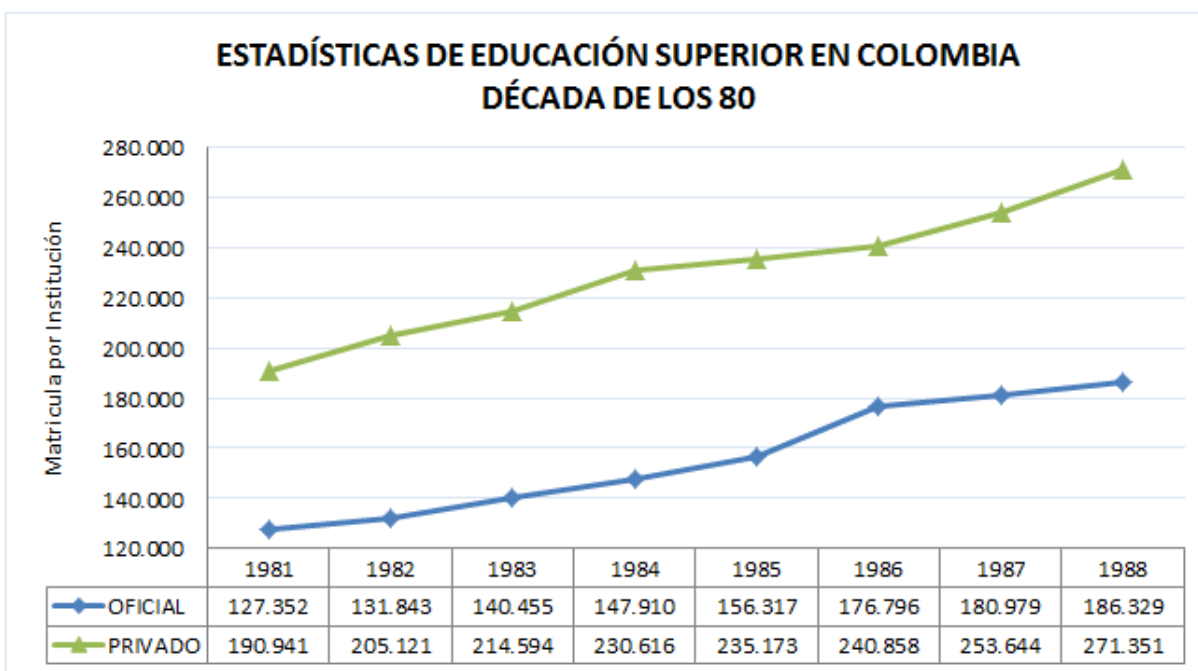
Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

Tabla 2-5. Estadística de educación superior en relación con matrícula por institución en la década de los años 80

ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA DÉCADA DE LOS 80					
AÑO	MATRÍCULA POR INSTITUCIÓN				TOTAL
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	
1981	127.352	40,0	190.941	60,0	318.293
1982	131.843	39,1	205.121	60,9	336.964
1983	140.455	39,6	214.594	60,4	355.049
1984	147.910	39,1	230.616	60,9	378.526
1985	156.317	39,9	235.173	60,1	391.490
1986	176.796	42,3	240.858	57,7	417.654
1987	180.979	41,6	253.644	58,4	434.623
1988	186.329	40,7	271.351	59,3	457.680

Fuente: Estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

Gráfico 2-5. Estadística de educación superior en relación con matrícula por institución en la década de los años 80



Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

La expansión de la educación superior sin regulación por parte del Estado generó un incremento desenfrenado en la creación de instituciones y programas académicos, sobre todo a nivel técnico y tecnológico, lo que llevó a que se buscara la manera de dar un ordenamiento estructural y social a las reglas. Por ello, en el Decreto 80 de 1980 se establecieron los requisitos que debía tener un establecimiento de educación superior según categorías, y definió las funciones del ICFES frente a las universidades, entre las que se institucionalizó el control académico y financiero. Se planteó la evaluación de las instituciones que prestaban el servicio de educación superior y se reafirmó la investigación como una de las principales funciones de la universidad.

De igual modo, se definió el papel del Estado frente a las instituciones de educación superior del sector público y privado. Para ambos sectores, el Estado sería el encargado de dirigir el sistema de educación superior, y su principal función se relacionaba con ejercer la inspección y vigilancia. Además, las instituciones públicas de educación superior fueron consideradas *establecimientos públicos*, por lo que debían

someterse al control del Ejecutivo. Por su parte, en el sector privado se estableció que las instituciones de educación debían ampararse bajo la figura de personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro (Orozco, 2013). En cuanto a la calidad educativa, ésta se abordó desde las tres funciones sustantivas de la educación superior: docencia, investigación y extensión.

El Decreto 80 de 1980 destacó el respeto a la autonomía que, en términos normativos, ya había sido estipulada en la Ley 65 de 1963, expedida para la Universidad Nacional de Colombia, pero que 17 años después se configuraría en un legado nacional. Así, el Decreto 80 de 1980 plantea:

Artículo 18: (...) dentro de los límites de constitución y la ley, las instituciones de educación superior son autónomas para desarrollar sus programas académicos y de extensión o servicio; para designar su personal, admitir a sus alumnos, disponer de los recursos o darse su organización y gobierno. Es de su propia naturaleza el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra, del aprendizaje, de la investigación y de la controversia ideológica y política.

Podría considerarse que la autonomía expuesta para las instituciones de educación superior a lo largo de la historia corresponde a una *autonomía controlada*, debido a que los distintos procesos organizacionales han marcado la tendencia a encontrarse bajo la supervisión del Estado y, por ende, las decisiones de carácter académico-administrativo tomadas al interior de ella han debido responder a las directrices orientadas por los diferentes organismos gubernamentales creados para cumplir con la función de control, inspección y vigilancia. De esta manera, se espera garantizar una educación de calidad, pertinencia eficiencia, eficacia y equidad.

Debido a la proliferación de aprobación de programas académicos —algunos sin autorización por parte del ICFES—, se tomaron medidas legales que permitieran ejercer control, en tanto que algunas instituciones de educación superior llegaron a contratar profesores sin cumplir con los requisitos mínimos de formación profesional; es decir, sin que hubieran terminado su formación de pregrado. A través del Decreto 1227 de 1989, se estipuló que el gobierno nacional podría intervenir todas las universidades privadas del país que no estuviesen cumpliendo con las normas académicas. Así:

Durante el transcurso de los años ochenta y noventa la tendencia se va a mantener. El crecimiento de la oferta educativa privada en educación superior va a ser una constante. El deterioro de la calidad de la educación no reside en que la mayor parte de las universidades que se han abierto en estas últimas décadas sean privadas, sino principalmente en que se ha permitido que funcionen universidades, programas y hasta especializaciones sin el mínimo de condiciones (Bocanegra, 2011; p. 29).

En el plan de desarrollo presentado durante el gobierno de Virgilio Barco se propusieron objetivos clave concernientes con el tema de educación superior, los cuales estaban relacionados con la elevación de la calidad por medio de la revisión del sistema de formación de docentes, la evaluación de los programas de posgrado y el fomento a la creación de doctorados de alto nivel científico e investigativo, en tanto que el académico debería cumplir con los estándares necesarios en la cualificación profesional para incidir en el mejoramiento de la calidad educativa. Por tal motivo, entre 1989 y 1990 el ICFES retomó como aspecto básico la práctica pedagógica en la educación superior, por lo que hizo un mayor énfasis en la política de calidad desde el componente profesoral, con fundamento en tres factores: el docente, la relación docente-estudiante y la organización curricular.

En cuanto a las estadísticas concernientes a profesores vinculados al sistema de educación superior durante esta década (ver Tabla 2-6 y Gráfico 2-6), menos de tres quintas partes (58,9%) del total conformaban la planta docente del sector privado, debido a que el número de instituciones educativas era mayor; esto quiere decir que el proceso de expansión generó un incremento en las contrataciones de profesionales de diversas disciplinas por parte del sistema universitario, específicamente en el sector privado, para dar respuesta a la demanda educativa.

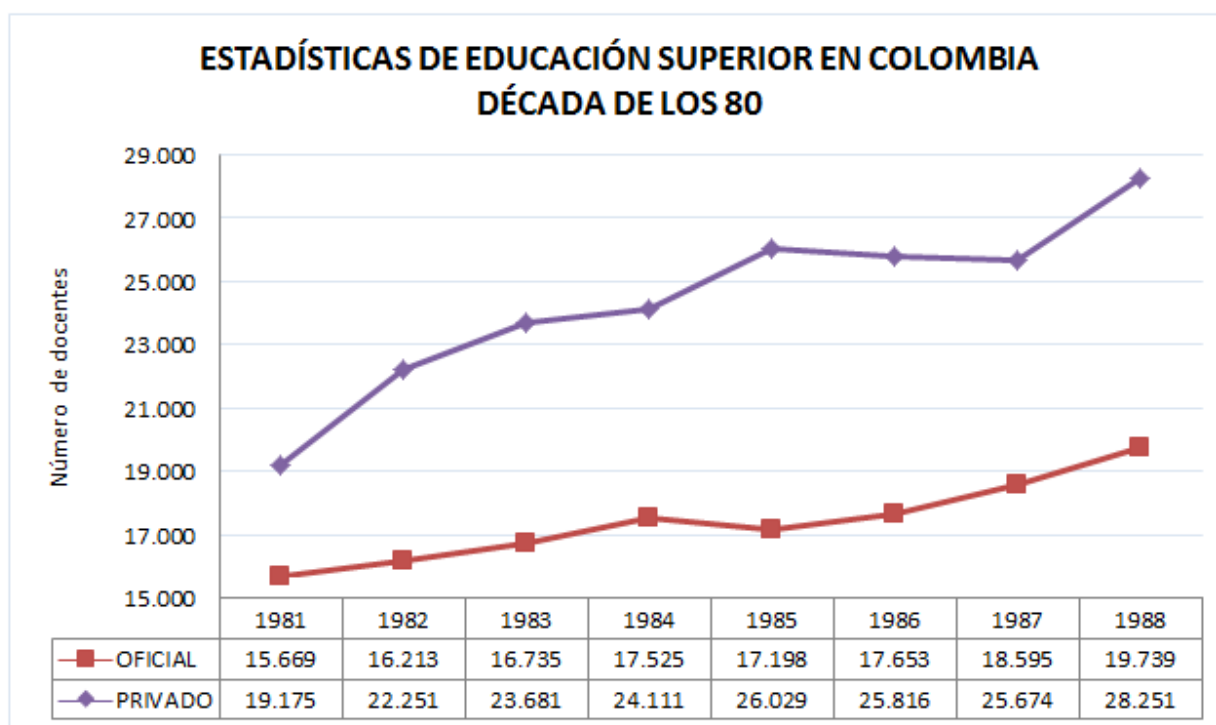
En relación con el indicador de género (ver Tabla 2-7 y Gráfico 2-7), es importante mencionar que el cuerpo profesoral estaba conformado en aproximadamente cuatro quintas partes (75,9%) por el género masculino, lo que podría estar relacionado con la mínima participación que tenía la mujer en la vida profesional y laboral. Esta situación empezaría a tener un nuevo sentido social a partir de los años noventa.

Tabla 2-6. Estadística de educación superior en relación con docentes según sector en la década de los años 80

ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA DÉCADA DE LOS 80					
DOCENTE		SEGÚN SECTOR			
AÑO	OFICIAL	%	PRIVADO	%	TOTAL
1981	15.669	45,0	19.175	55,0	34.844
1982	16.213	42,2	22.251	57,8	38.464
1983	16.735	41,4	23.681	58,6	40.416
1984	17.525	42,1	24.111	57,9	41.636
1985	17.198	39,8	26.029	60,2	43.227
1986	17.653	40,6	25.816	59,4	43.469
1987	18.595	42,0	25.674	58,0	44.269
1988	19.739	41,1	28.251	58,9	47.990

Fuente: Estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

Gráfico 2-6. Estadística de educación superior con respecto a docentes según sector en la década de los años 80



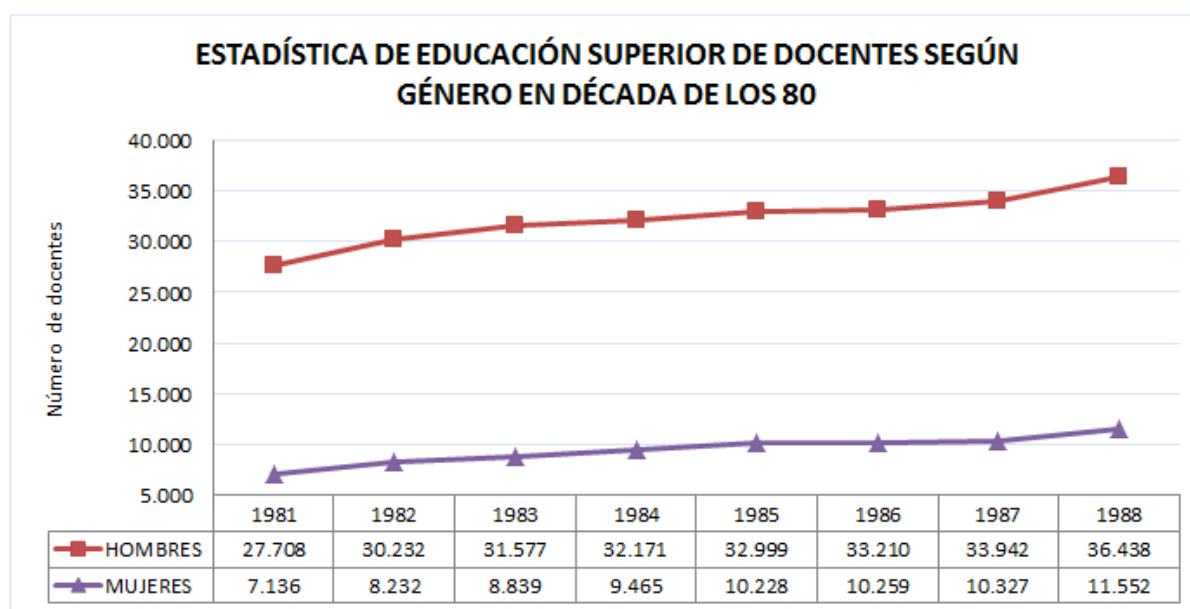
Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

Tabla 2-7. Estadística de educación superior en relación con docentes según género en la década de los años 80

ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA DÉCADA DE LOS 80					
DOCENTE		SEGÚN GÉNERO			
AÑO	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL
1981	27.708	79,5	7.136	20,5	34.844
1982	30.232	78,6	8.232	21,4	38.464
1983	31.577	78,1	8.839	21,9	40.416
1984	32.171	77,3	9.465	22,7	41.636
1985	32.999	76,3	10.228	23,7	43.227
1986	33.210	76,4	10.259	23,6	43.469
1987	33.942	76,7	10.327	23,3	44.269
1988	36.438	75,9	11.552	24,1	47.990

Fuente: Estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

Gráfico 2-7. Estadística de educación superior en relación con docentes según género en la década de los años 80



Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

La expansión en la vinculación de profesores universitarios llevó a que se evidenciara la necesidad de regular la profesión académica. Es por ello que a la luz del Decreto 80 se dieron pautas organizacionales que marcarían una nueva configuración que, para la época, empezaría a tener una connotación relacionada específicamente

con las funciones sustantivas de la universidad —*docencia, investigación y extensión*— y bajo el legado de libertad de cátedra, en la que se puso de manifiesto el rol del académico dentro de la formación, así como la obligación y responsabilidades científicas:

Se entiende por libertad de cátedra la discrecionalidad que tiene el docente para exponer, según su leal saber y entender, y ceñido a los métodos científicos, los conocimientos de su especialidad y la que se reconoce al alumno para controvertir dichas exposiciones dentro de los presupuestos académicos. (...) Por su carácter difusivo y formativo, la docencia tiene una función social que determina para el docente responsabilidades científicas y morales frente a sus discípulos, a la institución y a la sociedad” (Decreto 80 de 1980, artículos 10, 11 y 14).

Las demás especificaciones que estableció el decreto frente al cuerpo profesoral, y que fueron las directrices a tener en cuenta en la creación de los estatutos de escalafón docente al interior de cada universidad estatal, estuvieron dirigidas hacia la regulación del ingreso, promoción, tipo de vinculación y otras condiciones generales que tenían como objetivo determinar pautas o reglas precisas que condujeran, desde la noción de mercado, a configurar académicos competitivos y altamente calificados para ejercer su labor desde la docencia y la investigación con proyección social.

Dentro de esas condiciones se institucionalizaron aspectos relacionados con la productividad académica, la cualificación y trayectoria profesional, y la experiencia y eficiencia docente, los cuales marcarían un referente para que desde los índices que generarían un modo de regulación formal, el Estado garantizara el control y la vigilancia a las instituciones de educación superior en términos relacionados con la contratación de profesores, en tanto que en la lógica del mejoramiento de la calidad los profesores universitarios debían estar clasificados y calificados desde tales indicadores para cumplir con su trabajo académico.

Finalizando la década de los 80, se configuró la noción de un nuevo docente universitario, que no solo estaba llamado a ser un profesional con un saber específico dedicado a transmitir conocimientos, sino que debía construir una trayectoria en relación con sus intereses particulares o profesionales, permitiéndole entrar a ese nuevo mercado académico que empezaba a gestarse. A partir de los años noventa, el

componente de la meritocracia¹⁹ marcaría una tendencia en el país que permearía radicalmente al académico en su modo de regulación y en la manera de concebir la profesión académica.

En ese orden de ideas, la mayor preocupación para el profesor universitario de mediados de los setenta se relacionaba con acumular tiempo de servicio para tener la posibilidad de ascender en el escalafón. En cambio, el profesor universitario de finales de los ochenta se dirigió hacia el afianzamiento de su la trayectoria académica en relación con la productividad intelectual, en tanto que con la organización de la educación superior se pretendió tener una educación en términos de calidad al servicio de los colombianos.

2-4. La educación superior en el marco de un Estado neointerventor (1990-2002)

Durante la década de los noventa, los cambios en la lógica, la intencionalidad y la manera de construir las políticas públicas en Colombia responden a los problemas económicos generados años atrás, así como a los problemas sociales derivados de la intensificación del conflicto armado, el narcotráfico, la violencia e inseguridad. Algunos de estos factores trascenderían a la universidad —específicamente a la pública—, que se vio permeada por discursos y reacciones contestatarias²⁰.

En el ámbito académico también fue visible que la violencia traspasara los muros de las instituciones educativas, y posiblemente con el fin de acallar la manifestación frente a una negativa de la realidad, o simplemente porque profesaban los planteamientos ideológicos de un determinado movimiento, algunos integrantes de la comunidad universitaria fueron declarados objetivos militares, por lo que algunos

¹⁹ Se puede definir esta noción como un sistema social y político de organización social basado en el mérito, en el que los puestos, jerarquías y funciones se obtienen exclusivamente por la evaluación del mérito y la capacidad personal de los individuos para ejercer el cargo, de forma que cumplan con las normas y perfil establecidos. Definición tomada de <http://etimologias.dechile.net/?meritocracia>.

²⁰ Hasta el día de hoy es de conocimiento público que en las universidades oficiales existen diversas organizaciones conformadas por personas infiltradas en las que participan integrantes de la comunidad universitaria que operan bajo los ideales y patrocinio de grupos al margen de la ley.

llegaron a ser asesinados y otros amenazados. En ese momento, la actividad docente se convirtió en una de las más vulnerables y peligrosas del país.

A pesar del desalentador panorama por el que estaba atravesando el país, se evidenciaron acontecimientos que marcarían notoriamente la direccionalidad de la nación. Hacia principios de la década de los noventa se contaba con una población de aproximadamente 36 mil millones de habitantes, ubicados en su mayoría en el casco urbano, con una tasa de cobertura en la educación superior que se encontraba en ese momento en un promedio de 13,4%, y en el que la mujer empezó a tener una inserción al mercado laboral (Téllez, 2012).

Así mismo, después de vivenciar el agotamiento de la política de sustitución de importaciones, específicamente en el periodo denominado de reestructuración industrial (1985-1990)²¹, a partir de los años noventa el país empezó a mantener un desarrollo económico sostenible, amparado bajo las nuevas premisas orientadoras del modelo neoliberal, que fueron consolidándose en las políticas implementadas en América Latina. En Colombia se materializaron en el plan nacional de desarrollo del gobierno del Presidente Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994), denominado *La revolución pacífica: plan de desarrollo económico y social*.

Con respecto a los cambios que se presentaron en la década de los noventa, Acosta (2002) plantea que se presencié la ocurrencia,

(...) por lo menos desde finales de los años ochenta, de un ciclo transicional de larga duración entre el paradigma modernizador y un paradigma emergente que se puede denominar globalizador. El primero podría explicar el perfil y las intencionalidades de las políticas públicas de la década de los noventa. El segundo ha emergido lentamente con la segunda generación de reformas y con la relocalización de los conflictos y las ambigüedades de la acción pública" (p. 46).

²¹ Las políticas de estabilización adoptadas que favorecieron la economía se direccionaron bajo la aplicación de programas de ajuste macroeconómico que, a pesar de haber contribuido a sostener la estabilidad del crecimiento económico, no representaron un impulso particularmente significativo para la profundización y ampliación de la estructura industrial. Entre las políticas de ajuste adoptadas en ese periodo se evidenciaron una drástica reducción del gasto público, la devaluación real del peso en la búsqueda de una tasa de cambio real competitivo, el perfeccionamiento de algunos instrumentos de exportaciones y el debilitamiento de mecanismos de protección relacionada con las licencias previas.

Con el plan nacional de desarrollo se le apostó a un modelo de apertura económica en el que se priorizó principalmente la liberalización de la economía a través del uso de la estrategia de las exportaciones, en la que productos como el petróleo, el carbón, las flores y el banano se empezaron a situar como los principales bienes de exportación. De igual manera, se incrementó la inversión extranjera y del sector privado en actividades relacionadas con infraestructura, finanzas y seguridad social. Así mismo, se presentaron reformas de tipo tributario, financiero y cambiario —que permitieron el manejo de divisas extranjeras—, además de la reforma laboral que pretendió flexibilizar las condiciones para el empleador (Téllez, 2012), con el fin de generar mayores oportunidades de acceso al empleo formal. Sin embargo, sería pertinente preguntarse hasta qué punto dicha propuesta trajo consigo el incremento del empleo y la estabilidad e igualdad laborales para todos los colombianos, o si por el contrario la apertura generó condiciones de trabajo inequitativas y la eliminación de las cargas prestacionales en algunos tipos de contrato.

El nuevo modelo económico en Colombia trajo consigo un cambio en la estructura del Estado, lo que generó una modificación en la manera de organizar las entidades públicas, en tanto que se les asignaron actividades de inspección, control y vigilancia; por consiguiente, las funciones de los Ministerios a partir de esta época fueron transformadas²². En este aspecto es importante retomar el concepto del Estado neointerventor planteado por Adrián Acosta (2002), que establece que mientras se le dio vía libre al mercado bajo la mirada de supervisor de la política estatal en el campo de la educación superior, se introdujeron nuevas reglas dirigidas a la organización y desempeño de las universidades, en relación con las influencias formuladas por los organismos internacionales y las comisiones de expertos que analizaron, diagnosticaron y orientaron la acción de la política pública. Al respecto, Acosta (2002) plantea que:

(...) la necesidad de la expansión de la educación superior, de la diversificación y revisión de los esquemas de formación técnica y profesional, y de los vínculos con el mercado laboral, están en la base de propuestas de las recomendaciones de políticas

²² Los ministerios, desde este momento, fueron llamados a dedicarse a las funciones esenciales de planeación, coordinación y regulación, con el fin de controlar y supervisar la incidencia en el desarrollo de los mercados de servicios y de bienes públicos.

cuyo objetivo es la “calidad y excelencia académica” (Banco Mundial), la “pertinencia, equidad y calidad” (Unesco 1995) o “incrementar la eficiencia de la inversión en educación y capacitación” (p. 54).

No obstante, los resultados alcanzados con la implementación de estrategias de resurgimiento económico no alcanzaron a darle solución a todos los problemas sociales en determinados sectores de la población, específicamente en el rural, en el que se presentaba déficit en el acceso a servicios básicos como la posibilidad de ingresar a la educación superior, a las fuentes de empleo y a la oportunidad de devengar salarios legales. Esta condición amplió considerablemente la brecha social, no sólo entre el ciudadano campesino y el habitante de la ciudad, sino también entre clases sociales, ya que el rico sería cada vez más rico y el pobre más pobre.

Por consiguiente, en el cambio de modelo económico —que incidió en la transformación en la concepción del Estado— se buscó consolidar el aspecto mercantilista hacia la trascendencia de lo social. La manera más viable para ello surgió después que los movimientos estudiantiles universitarios y diversos grupos sociales se unieran para llamar, a una sola voz, y en representación de la población, a realizar un plebiscito para solicitar la reforma inmediata de la Constitución. Esta petición fue acogida meses después por el gobierno del presidente Cesar Gaviria Trujillo, quien convocó por elección popular a la Asamblea Nacional Constituyente, en la que existió la participación de grupos minoritarios que hasta ese momento habían sido excluidos de la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo del país, pero que se consolidaría como una iniciativa de miles de jóvenes estudiantiles y profesores que protagonizaron *la marcha del silencio* una semana después del asesinato de Luis Carlos Galán Sarmiento, en la que expresaron con acciones políticas su dolor y rabia ante las tragedias ocurridas, y sentaron las bases para la reforma constitucional.

“El movimiento estudiantil de los años noventa respondió con imaginación a la indignación colectiva por la hecatombe que vivía el país debido a la acción criminal del narcotráfico. La Constitución de 1886 ya no tenía las repuestas a preguntas que amenazaban el futuro de la nación. Era necesario un nuevo camino, con liderazgos renovados, que diera origen a una nueva Constitución que tuviera el sello de la reconciliación, la modernidad y la defensa de los derechos fundamentales. Fue, esa sí,

una revolución pacífica, espontánea y libertaria de viejas ataduras constitucionales, para responder a los violentos (Carrillo, 2016).

Las nuevas políticas económicas, educativas e investigativas impactarían la educación superior desde todas sus dimensiones académico-administrativas, por lo que se impulsaron programas de educación continuada en universidades con el fin de propiciar el desarrollo de la producción y comercialización nacional e internacional. Por ello sería necesaria una reorganización de la educación superior.

“La necesidad de transformar la educación superior en el país para que pueda responder a los nuevos retos de la globalización, la competitividad y la equidad, demanda la realización de cambios en los valores, códigos de conducta, reglas de juegos, compromisos, nuevas confianzas y desempeños organizacionales, regidos con el único propósito de convertir a las instituciones de educación superior en verdaderas organizaciones de conocimiento y productoras de bienes públicos.” (Jaramillo y Cuestas, 1999, p 3)

Durante el periodo comprendido entre 1990 y 2002, el sector oficial presentaría un incremento paulatino en la oferta Institucional; sin embargo, seguía conservando un poco más de las dos quintas partes (29,6%), mientras que el privado continuaba con más de las tres quintas partes (ver Tabla 2-8 y Gráfico 2-8).

Tabla 2-8. Estadística de educación superior en relación con número de instituciones (1990-2002)

ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (1990-2002)					
AÑO	NÚMERO DE INSTITUCIONES				
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	TOTAL
1990	74	30,6	168	69,4	242
1991	74	30,1	172	69,9	246
1992	74	30	173	70	247
1993	77	30,2	178	69,8	255
1994	79	30,6	179	69,4	258
1995	80	30,2	185	69,8	265
1996	81	30,5	185	69,5	266
1997	82	30,5	187	69,5	269
1998	87	31,3	191	68,7	278
1999	88	31,3	193	68,7	281

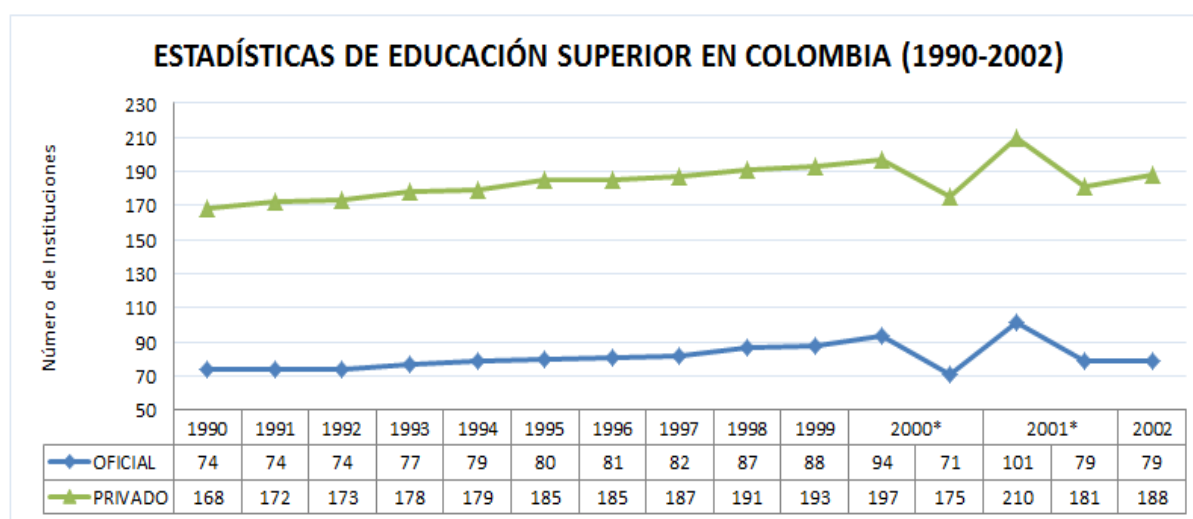
Tabla 2-8. Estadística de educación superior en relación con número de instituciones (1990-2002) (continuación)

ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (1990-2002)					
AÑO	NÚMERO DE INSTITUCIONES				
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	TOTAL
2000*	94	32,3	197	67,7	291
	71	28,9	175	71,1	246
2001**	101	32,5	210	67,5	311
	79	30,4	181	69,6	260
2002	79	29,6	188	70,4	267

Fuente: Estadísticas ICFES.

* y **: Primer dato superior, ICFES; segundo dato inferior, viceministerio de educación superior.

Gráfico 2-8. Estadística de educación superior en relación con número de instituciones (1990-2002)



Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas ICFES

En cuanto a la matrícula por sector, el predominio privado continuaría con casi las tres quintas partes del total, mientras que el sector oficial incrementaría gradualmente año tras año, de forma que mantiene algo más de las dos quintas partes (ver Tabla 2-9 y Gráfico 2-9).

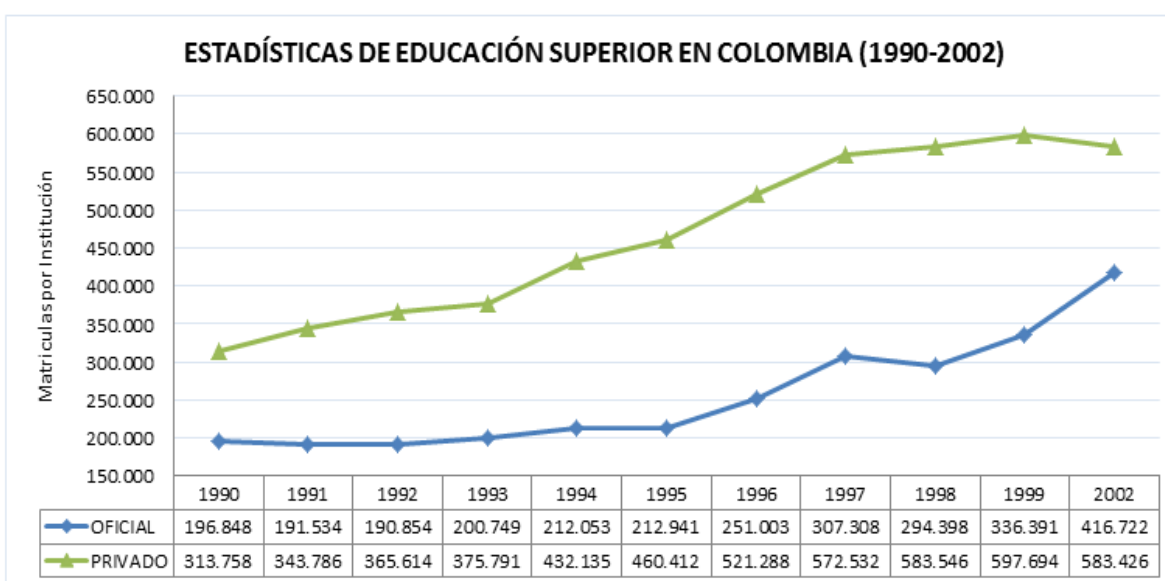
Tabla 2-9. Estadística de educación superior en relación con número de matrículas (1990-2002)

ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (1990-2002)					
AÑO	MATRÍCULAS POR INSTITUCIÓN				
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	TOTAL
1990	196.848	38,6	313.758	61,4	510.606
1991	191.534	35,8	343.786	64,2	535.320
1992	190.854	34,3	365.614	65,7	556.468
1993	200.749	34,8	375.791	65,2	576.540
1994	212.053	32,9	432.135	67,1	644.188
1995	212.941	31,6	460.412	68,4	673.353
1996	251.003	32,5	521.288	67,5	772.291
1997	307.308	34,9	572.532	65,1	879.840
1998	294.398	33,5	583.546	66,5	877.944
1999	336.391	36,0	597.694	64,0	934.085
2000*	ND	ND	ND	ND	ND
	ND	ND	ND	ND	ND
2001*	ND	ND	ND	ND	ND
	ND	ND	ND	ND	ND
2002	416.722	41,7	583.426	58,3	1.000.148

Fuente: Estadísticas ICFES

* y **: Primer dato superior, ICFES; segundo dato inferior, viceministerio de educación superior.

Gráfico 2-9. Estadística de educación superior en relación con número de matrículas (1990-2002)



Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas ICFES

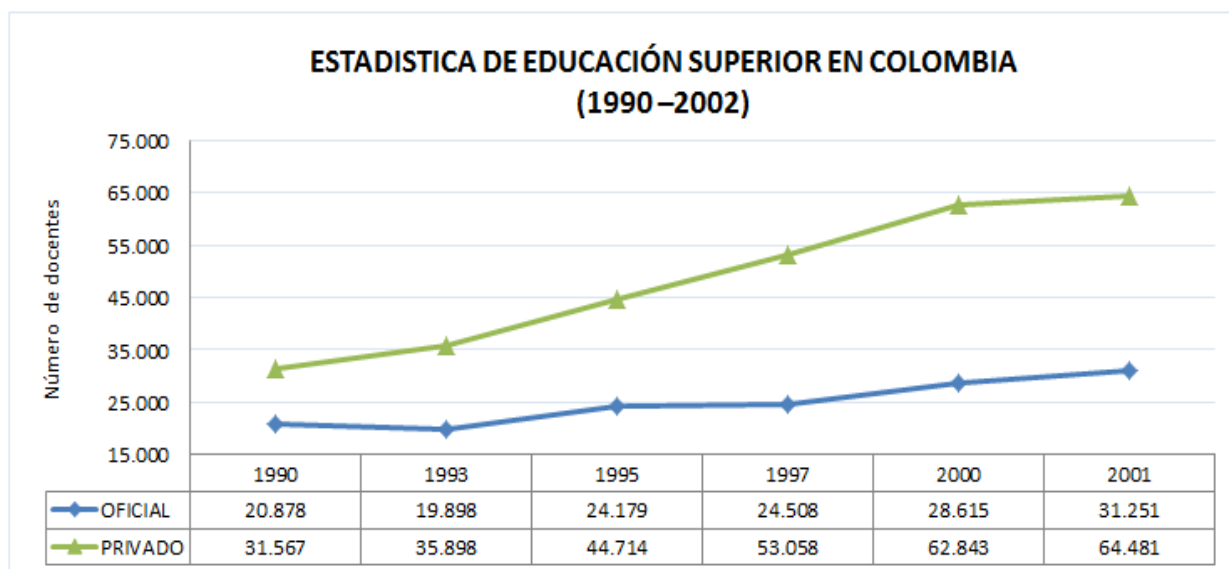
En cuanto al número de docentes, se evidencia un crecimiento significativo a partir de 1997 en la contratación de docentes en el sector privado, lo cual estaría ligado al incremento en la cobertura, la oferta institucional y la política de calidad (ver Tabla 2-10 y Gráfico 2-10), en tanto que dentro de los lineamientos para el proceso de acreditación de instituciones de educación superior planteados por el Consejo Nacional de Acreditación, un criterio fundamental para determinar la calidad en una institución está relacionado con la planta docente, en términos de cantidad, cualificación y dedicación.

Tabla 2-10. Estadística de educación superior en relación con número de docentes según sector (1990-2002)

ESTADÍSTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (1990 – 2002)					
AÑO	SEGÚN SECTOR				TOTAL
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	
1990	20.878	39,8	31.567	60,2	52.445
1991	ND	ND	ND	ND	ND
1992	ND	ND	ND	ND	ND
1993	19.898	35,7	35.898	64,3	55.796
1994	ND	ND	ND	ND	ND
1995	24.179	35,1	44.714	64,9	68.893
1996	ND	ND	ND	ND	ND
1997	24.508	31,6	53.058	68,4	77.566
1998	ND	ND	ND	ND	ND
1999	ND	ND	ND	ND	ND
2000	28.615	31,3	62.843	68,7	91.458
2001	31.251	32,6	64.481	67,4	95.732
2002	ND	ND	ND	ND	ND

Fuente: Estadísticas ICFES

Gráfico 2-10. Estadística de educación superior en relación con número de docentes según sector (1990-2002)



Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas ICFES

La década de los noventa marcaría considerablemente las transformaciones organizacionales al interior de la universidad colombiana, y bajo el amparo de la nueva Constitución Política quedó ratificado el carácter laico del Estado²³, y se reconoció que el acceso a la educación superior no era obligatorio; sin embargo, el Estado debería garantizar los mecanismos financieros que posibiliten el ingreso al sistema terciario, en tanto que se evidenció más como una necesidad para que los ciudadanos participaran de una sociedad competitiva que como un derecho. Del mismo modo, se ratificó el servicio público y privado de las instituciones educativas, y se incorporaron los principios de libertad de enseñanza y autonomía universitaria. En consecuencia, la Constitución Política de Colombia de 1991 plantea:

Artículo 27: El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

Artículo 69: Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley

²³ Quedó establecido en la Constitución Política de 1991 que la enseñanza religiosa no podría ser obligatoria en las instituciones oficiales, con lo que se le quitó potestad a la iglesia como protagonistas de las decisiones de carácter educativo del sistema estatal.

establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas, y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

En términos de educación superior, esta década no solo se caracterizó por las transformaciones que trajo consigo el cambio en la concepción de Estado, de Constitución y de modelo económico, sino por la generación de reformas legislativas que buscaron crear un sistema de acreditación y un régimen especial de financiamiento para las universidades públicas, con el propósito de propiciar y garantizar la calidad, eficiencia y pertinencia de la educación terciaria bajo el amparo del proyecto modernizador que apuntaba hacia el desarrollo de una sociedad de conocimiento —el cual se llevaba a cabo de manera simultánea en algunos países América Latina²⁴—, y en el que la profesión académica empezó a privilegiar el componente investigativo más que el de la docencia, lo cual se vio reflejado notablemente en las expediciones normativas de los decretos nacionales relacionados con el régimen salarial y prestacional de los profesores universitarios²⁵ y, de igual manera, en los estatutos docentes creados al interior de cada universidad.

En 1992 se expidió el Decreto 1444, en el cual se estableció un régimen de remuneración del profesor universitario, basado en un sistema de puntos asignados con base en los siguientes factores: títulos universitarios, categoría académica, experiencia calificada, productividad académica y actividades de dirección académico administrativas. El propósito sería mejorar las condiciones salariales, ubicándolos inclusive por encima de profesionales de similares niveles de preparación en otros sectores de la actividad nacional, debido a que el incremento anual no solo correspondería a lo decretado por el Gobierno Nacional, sino que además se vería incrementado por la nivelación salarial (experiencia calificada y evaluación de

²⁴ Las reformas legislativas en educación superior, se realizaron en Argentina, Venezuela, Ecuador, Chile, México, Brasil, República Dominicana y Paraguay, aunque en condiciones sociopolíticas muy diversas, especialmente en aquellos países que habían atravesado por dictaduras militares.

²⁵ En el caso colombiano se han expedido tres decretos normativos concernientes al régimen salarial y prestacional de los profesores universitarios de universidades públicas (Decreto 1444/1992, Decreto 2912/2001 y Decreto 1279/2002), los cuales serán analizados más detenidamente en otros apartados de esta investigación.

desempeño docente) y por la productividad académica (Jaramillo y Cuestas, 1999; p3).

Es por ello que en Colombia se vio la necesidad de presentar un proyecto de ley como propuesta de reforma del Decreto 80 de 1980, en tanto que con este se había logrado organizar en la década de los ochenta el sistema de educación postsecundaria de forma que se diera respuesta a las necesidades de nación que se tenían en ese momento, pero que no resultaba pertinente —según algunos expertos en el tema— en relación con las nuevas políticas y demandas de financiación e investigación que se requerían para asumir la nueva concepción de universidad, encaminada hacia el mejoramiento de la calidad de la educación superior, la ampliación de la cobertura y la descentralización del carácter oficial del sistema.

Uno de los indicadores más claros en materia de políticas en educación superior en la época es el cambio del viejo paradigma desarrollista, en el cual financiamiento incremental, el patrocinio benigno y el respeto irrestricto a la autonomía universitaria fueron los ejes de una intervención discreta del Estado en el crecimiento y desarrollo del sistema de educación superior, el cual fue sustituido a lo largo de los años noventa por un esquema modernizador, donde la evaluación de desempeño, la búsqueda de la calidad y la diferenciación forman parte de un financiamiento público que combina modalidades incrementalistas con extraordinarias y selectivas (Acosta, 2002; p. 53).

Después de ser debatida por varios meses, el Congreso de la Republica aprueba la Ley 30 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la educación superior, en la que se incluyó el tema de la acreditación como algo voluntario²⁶, se clasificaron las instituciones educativas de acuerdo con su origen en públicas —o estatales—, privadas y de economía solidaria, y quedó estipulada la autonomía universitaria, aunque en aspectos concernientes con la creación y modificación de estatutos internos y el desarrollo de programas académicos, previa autorización del Ministerio de Educación Nacional.

²⁶ Actualmente la acreditación se ha institucionalizado al interior de las universidades como regla de direccionamiento y se asume como parte del proceso de inspección y vigilancia por las que atraviesan las instituciones de educación superior.

En cuanto a la organización de los profesores universitarios, la Ley 30 estipuló que el nombramiento de un docente en la modalidad de dedicación exclusiva o su contratación bajo la nominación de catedrático u ocasional por una institución de educación superior de carácter estatal u oficial sería por medio de concurso público de méritos, y designó a cada Consejo Superior Universitario la autonomía para la creación de la reglamentación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente. Sin embargo, estableció los criterios mínimos con los que podía ascender un profesor a la categoría de *asociado y titular*²⁷, los cuales se analizarán con posterioridad, a luz de los decretos nacionales y estatutos internos de la universidad²⁸ establecidos para regular el trabajo académico y el régimen salarial y prestacional de los profesores universitarios.

Lo anterior conllevó la estructuración de los parámetros para configurar los modos de regulación de la profesión académica, la cual estaba encaminada a perfilar un profesional que no solo se dedicaría a la transmisión de un saber específico sino que se comenzarían a institucionalizar reglas en relación con la investigación y la productividad, según las cuales empezaría a participar de un mercado académico competitivo y basado en la meritocracia, en el que la generación del conocimiento debía trascender hacia los procesos de innovación, generación y consolidación científica y tecnológica que aportaran elementos al desarrollo sostenible y de modernización del país.

Por consiguiente, esta nueva configuración de la profesión académica condujo al establecimiento de nuevas reglas de juego para direccionar el trabajo de los profesores universitarios bajo la perspectiva de calidad, lo cual empezaría a verse reflejado no solamente en su quehacer cotidiano sino también en términos de cualificación, productividad y trayectoria. Por tal motivo, es importante analizar la génesis y antecedentes en relación con los elementos que incidieron en determinados momentos para que los gobiernos de turno expidieran la normatividad relacionada con las disposiciones en materia salarial y prestacional de los profesores universitarios de las

²⁷ “(...) Para ascender a la categoría de profesor asociado y de profesor asistente, además del tiempo de permanencia establecido por la universidad para las categorías anteriores, el profesor deberá haber elaborado y sustentado ante homólogos de otras instituciones, trabajos diferentes que constituyan un aporte significativo a la docencia, a las ciencias, a las artes o a las humanidades” (Ley 30 de 1992, artículo 76).

²⁸ Para efectos de esta investigación se tomarán como estudio de caso los estatutos de la Universidad Pedagógica Nacional.

universidades públicas de Colombia a partir de los años noventa, con el propósito de regular el trabajo académico, de forma que conducían la conducta de los docentes hacia un perfil establecido. Esta periodicidad no sólo permite vislumbrar unas pautas de regulación del trabajo académico, sino que trasciende a los modos de vinculación de los profesores universitarios en la modalidad de tiempo completo, parcial y de hora cátedra, según el sector (oficial-privado).

A inicios de la década de los noventa, cuatro quintas partes (80%) del cuerpo docente del sector privado se encontraban vinculadas bajo la modalidad de dedicación por horas, mientras que, en el sector oficial, de acuerdo con la información recolectada, más de dos partes (46%) estaban contratadas bajo la figura de tiempo completo (ver Tabla 2-11 y Gráfico 2-11).

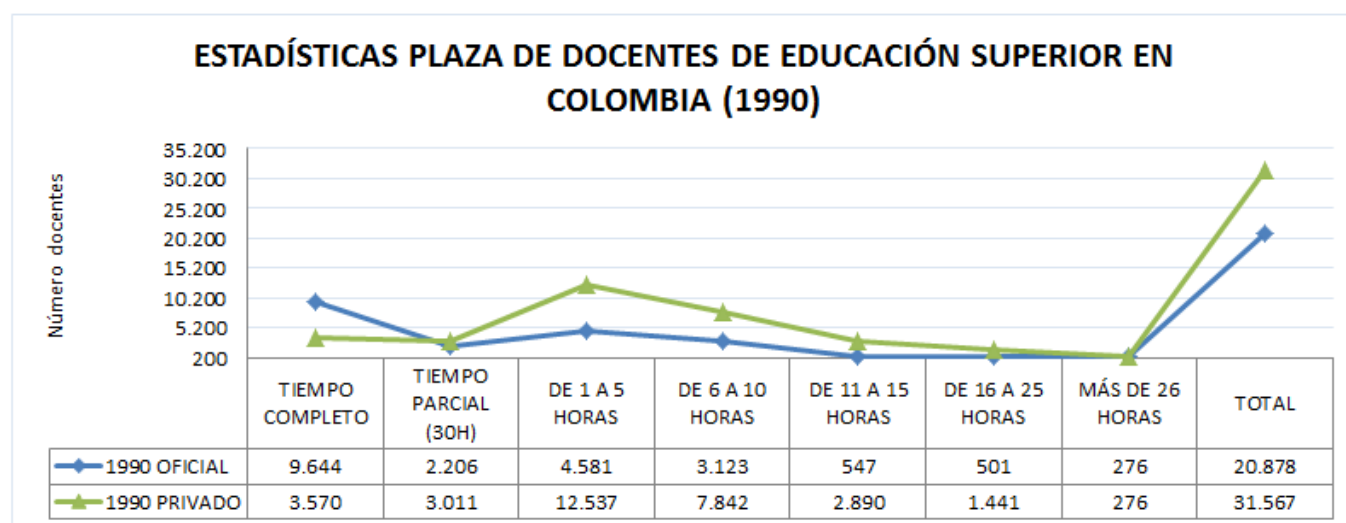
Durante la mitad de la década de los noventa, la contratación de tiempo completo presentó un descenso de 7 puntos porcentuales en el sector oficial, ya que se incrementó la vinculación por horas, que representaría algo más de las dos quintas partes (52%). Mientras tanto, en el sector privado seguía institucionalizándose esta modalidad, representada en casi cuatro quintas partes (76%) del total (ver Tabla 2-12 y Gráfico 2-12).

Tabla 2-11. Estadística de educación superior con respecto a docentes según dedicación (1990)

ESTADÍSTICAS PLAZA DE DOCENTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (1990)					
PLAZA DOCENTES					
DEDICACIÓN	1990				
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	TOTAL
TIEMPO COMPLETO	9.644	46%	3.570	11%	13.214
TIEMPO PARCIAL (30H)	2.206	11%	3.011	10%	5.217
DE 1 A 5 HORAS	4.581	22%	12.537	40%	17.118
DE 6 A 10 HORAS	3.123	15%	7.842	25%	10.965
DE 11 A 15 HORAS	547	3%	2.890	9%	3.437
DE 16 A 25 HORAS	501	2%	1.441	5%	1.942
MÁS DE 26 HORAS	276	1%	276	1%	552
TOTAL	20.878	100%	31.567	100%	52.445

Fuente: Estadísticas ICFES.

Gráfico 2-11. Estadística de educación superior con respecto a docentes según dedicación (1990)



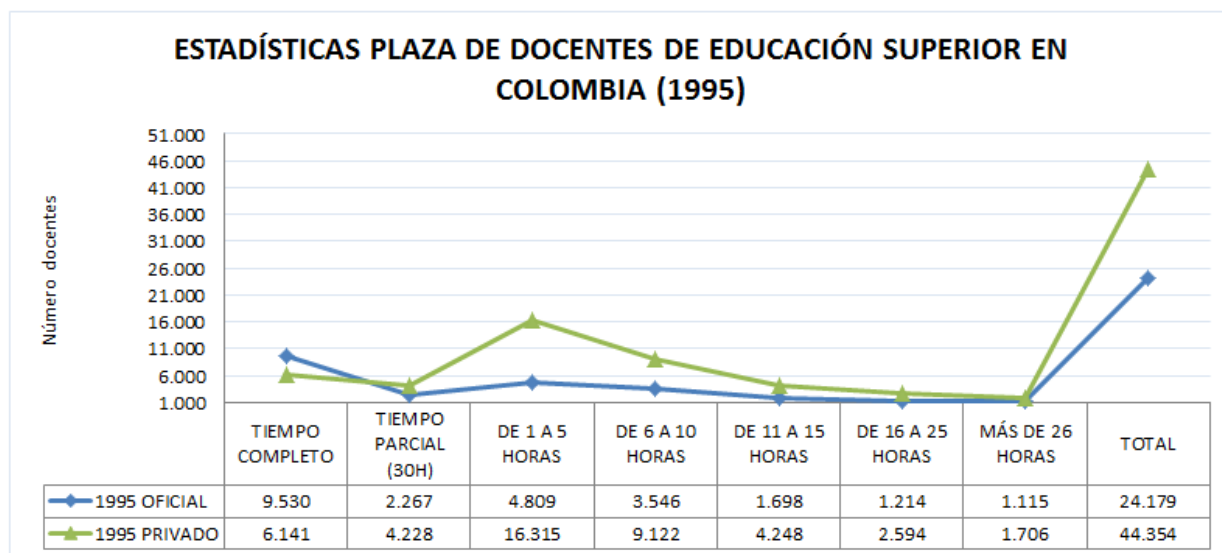
Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas ICFES (Lucio y Serrano, 1992).

Tabla 2-12. Estadística de educación superior con respecto a docentes según dedicación (1995)

ESTADÍSTICAS PLAZA DE DOCENTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (1995)					
PLAZA DOCENTES					
DEDICACIÓN	1995		1995		TOTAL
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	
TIEMPO COMPLETO	9.530	39%	6.141	14%	15.671
TIEMPO PARCIAL (30H)	2.267	9%	4.228	10%	6.495
DE 1 A 5 HORAS	4.809	20%	16.315	37%	21.124
DE 6 A 10 HORAS	3.546	15%	9.122	21%	12.668
DE 11 A 15 HORAS	1.698	7%	4.248	10%	5.946
DE 16 A 25 HORAS	1.214	5%	2.594	6%	3.808
MÁS DE 26 HORAS	1.115	5%	1.706	4%	2.821
TOTAL	24.179	100%	44.354	100%	68.533

Fuente: Estadísticas ICFES.

Gráfico 2-12. Estadística de educación superior con respecto a docentes según dedicación (1995)



Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas ICFES

El sector público en el año 2000 presentaba un incremento de 6 puntos porcentuales en la vinculación de tiempo completo y medio tiempo; sin embargo, la información encontrada no permitió discriminar entre profesores ocasionales y/o de carrera. En cuanto a la modalidad de contratación por horas, el sector privado mantenía este tipo de vinculación en casi cuatro quintas (79%) del total, mientras que en el oficial representaba más de dos quintas partes (47%), como puede verse en la Tabla 2-13 y el Gráfico 2-13. La figura de contratación por cátedra se fue institucionalizando dentro del sistema universitario desde la década de los 60, y la de docentes ocasionales a partir de la expedición de la Ley 30 de 1992.

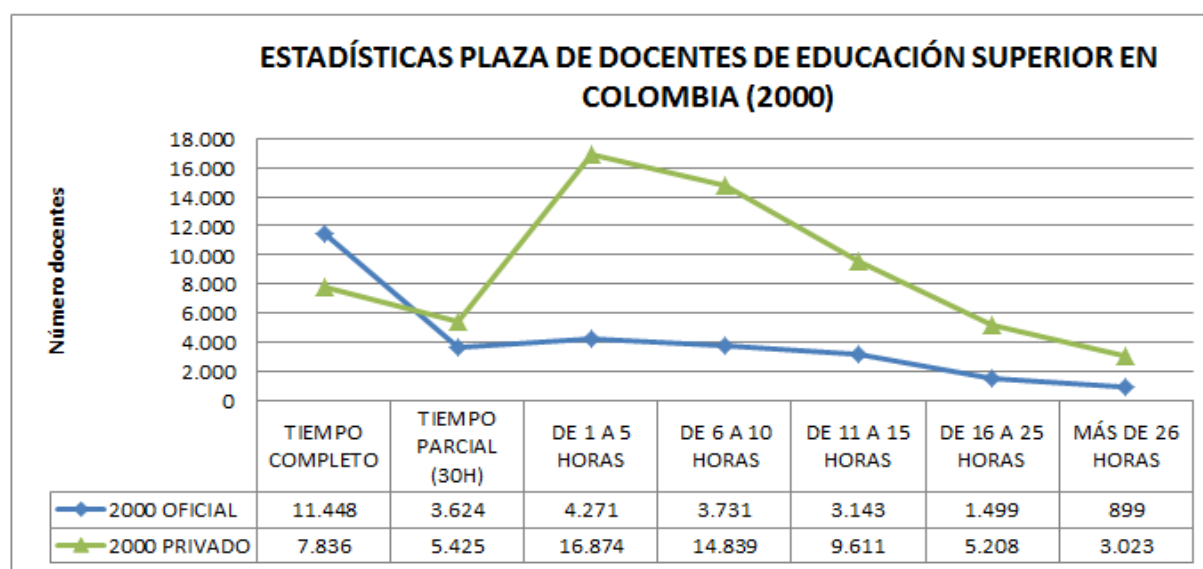
La profesión académica en Colombia ha estado en evolución debido a los intentos de reformas y los cambios que ha tenido la educación superior. El proceso de expansión y el predominio privado en la oferta institucional y académica son características propias de la configuración e incremento de la planta profesoral sobre todo bajo la modalidad de vinculación por hora cátedra y de tiempo parcial. Es de resaltar que la regulación del trabajo académico ha sido un tema de análisis por parte de diferentes estamentos de carácter nacional como internacional, lo que ha permitido situarlo dentro de la agenda pública.

Tabla 2-13. Estadística de educación superior con respecto a docentes según dedicación (2000)

ESTADÍSTICAS PLAZA DE DOCENTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (2000)					
PLAZA DOCENTES					
DEDICACIÓN	2000				
	OFICIAL	%	PRIVADO	%	TOTAL
TIEMPO COMPLETO	11.448	40%	7.836	12%	19.284
TIEMPO PARCIAL (30H)	3.624	13%	5.425	9%	9.049
DE 1 A 5 HORAS	4.271	15%	16.874	27%	21.145
DE 6 A 10 HORAS	3.731	13%	14.839	24%	18.570
DE 11 A 15 HORAS	3.143	11%	9.611	15%	12.754
DE 16 A 25 HORAS	1.499	5%	5.208	8%	6.707
MÁS DE 26 HORAS	899	3%	3.023	5%	3.922
TOTAL	28.533	100%	62.843	100%	91.458

Fuente: Estadísticas ICFES.

Gráfico 2-13. Estadística de educación superior con respecto a docentes según dedicación (2000)



Fuente: Elaboración propia, con base en los boletines estadísticos del ICFES.

Por ello, en el siguiente capítulo se identificarán los principales agenciamientos que han tenido injerencia en el desarrollo de la regulación de los profesores universitarios en relación con la normatividad expedida por el gobierno nacional y con los estatutos docentes de la Universidad Pedagógica Nacional.

CAPÍTULO 3. LOS AGENCIAMIENTOS A LA LUZ DE LA REGULACIÓN DEL TRABAJO ACADÉMICO: CASO UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

El término regulación trae consigo un significado enmarcado dentro de una connotación sociológica que establece una serie de normas, reglas o instrucciones que buscan direccionar pautas de comportamiento en los sujetos que integran las organizaciones. Es por ello que, en todos los espacios de interacción, ya sea de manera formal o informal, las relaciones sociales, laborales y hasta culturales están mediadas por procesos de ordenamiento que establecen condiciones para desempeñarse en cumplimiento de las funciones que direccionan un sistema.

Por tanto, la regulación se establece en respuesta a las necesidades propias de una organización, y tiene como objetivo mantener el orden, llevar el control y generar las disposiciones que conlleven el funcionamiento eficiente de los sujetos. Es necesario aclarar que la regulación no se da de manera suelta o aislada, sino que, por el contrario, las disposiciones que se traducen en normas, decretos o leyes se encadenan a los posibles cambios y exigencias del Estado, las cuales permean las estructuras organizacionales —en este caso, la universidad—.

Los mecanismos de regulación con relación a la educación superior son un aspecto relativamente reciente en Colombia, aunque esta es una característica que atraviesa a todos los países de Latinoamérica. Es a partir de la década de los noventa que se instauran mecanismos de control, supervisión y fiscalización, con el cambio en la configuración del Estado.

Por consiguiente, la regulación se comprende como la forma de intervención gubernamental por medio del establecimiento de reglas, y se asocia al control social en que el Estado parece no tener un papel directo, pero que realiza a través de organismos que vigilan el cumplimiento de las normas. Esto lleva a afirmar que “el Estado ha asumido el papel regulador bajo diversos parámetros de una amplia cantidad

de instituciones dispersas, competitivas, diversas y que individualmente no logran su articulación como sistema de educación” (Rama, 2006; p. 140).

Los cambios en la configuración del Estado han permeado de manera directa el trabajo académico de los profesores universitarios y, por ende, las condiciones establecidas dentro de la regulación no han sido estáticas; antes bien, en el margen del reconocimiento social, político y cultural que se la ha ido asignando a la universidad como generadora de conocimiento e investigación, dichas condiciones han tenido incidencia en los mecanismos de reglamentación, en tanto que desde el quehacer académico se concentran tanto las necesidades como las exigencias establecidas dentro del marco de las políticas que han implicado reformas en la organización y configuración de la educación superior. Tal y como lo afirma Ibarra & Rondero, (2005)

“estos cambios normativos establecieron condiciones para llevar a cabo el reordenamiento de las relaciones laborales académicas bajo un tipo de regulación basado en el mercado, que empezaría a operar de manera generalizada hacia finales de los años ochenta, marcando con ello el agotamiento del modo de regulación institucional – burocratizado. La importancia de estos nuevos ordenamientos legales radica en las condiciones que otorgó para separar la regulación propiamente laboral de la académica. En adelante, la contratación y permanencia del personal académico sería una atribución exclusiva de las instituciones, al inscribirse dentro de las facultades que la autonomía otorga a las universidades para manejar sus asuntos académicos, en consonancia con los ordenamientos establecidas en la Ley Orgánica y en los reglamentos que de ella se desprenden” (p.575)

Por tal motivo, el trabajo académico de los profesores universitarios se da en un contexto de producción de conocimiento y en un mercado laboral, a la vez que se constituye, como lo menciona Rondero Norma (2009), en un espacio de doble regulación. En primera instancia se encuentran las condiciones contractuales en las que se establece la jornada, el salario y las prestaciones de ley a las que un docente universitario tiene derecho en calidad de empleado de una organización, que en este caso es denominada universidad, y en segunda instancia se encuentran las condiciones académicas de trabajo, que enmarcan los procesos establecidos en los estatutos internos de cada institución de educación superior para el ingreso, el ascenso y la permanencia.

Es por lo anterior que se reconoce a los profesores universitarios no sólo como integrantes de la academia que tienen establecidas condiciones específicas encaminadas al cumplimiento en el desarrollo de al menos una de las funciones sustantivas de la universidad, sino también como trabajadores que conforman un grupo laboral con reglas y procedimientos propias de las condiciones de trabajo, las cuales son establecidas a partir del reconocimiento de la organización y de la manera en que se comprende la regulación entre lo laboral y académico.

Al ser reconocidos como trabajadores especiales, a los profesores universitarios se les enmarcan condiciones particulares para el desarrollo de la profesión académica. Esto significa que deben estar adscritos al menos en una comunidad disciplinar, en la que desarrollen las actividades propias de la organización. Adicionalmente, el ingreso, permanencia y promoción están supeditados a criterios establecidos en los estatutos propios que regulan cada universidad, los cuales han sido elaborados dentro de un marco contextual que responda a los requerimientos institucionales y a las políticas públicas en el ámbito educativo. Esto quiere decir que las reglas no necesariamente se diseñan para ser socialmente eficientes; al contrario, pueden ser creadas para servir a los intereses de estructuras que tienen el poder decisorio dentro de una organización (Romero, 1999).

A partir de la década de los noventa, la configuración de la regulación del trabajo académico, salarial y prestacional de los académicos a nivel gubernamental —normatividad expedida por la autoridad competente que, para el caso de Colombia, es el Ministerio de Educación Nacional— e institucional —reglamentación oficiada por el máximo organismo decisorio de cada universidad, que corresponde al Consejo Superior— son el resultado de las directrices dadas a través del marco legal de las Leyes 4²⁹ y la 30 de 1992³⁰. Es por ello que para tener un acercamiento a la comprensión de la regulación de los profesores universitarios de las universidades públicas colombianas con la expedición normativa a nivel nacional correspondiente y su relación con los estatutos profesoraes de la Universidad Pedagógica Nacional, es

²⁹ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales.

³⁰ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior en Colombia.

pertinente identificar los antecedentes que marcaron la configuración del trabajo académico dentro del sistema de educación superior desde el año 1935.

Al hacer un estudio de tipo descriptivo sobre los antecedentes de la regulación del trabajo académico se puede tener una aproximación al posible cambio institucional y esbozar la evolución que ha tenido, mediante la ubicación de los agenciamientos que como se había mencionado anteriormente, se abordan como los posicionamientos que través de diagnósticos, discursos y propuestas ya sea de carácter organizacional, individual o en representación de un colectivo han logrado tener incidencia en el desarrollo.

Para situar los agenciamientos en la configuración de la regulación se aborda a la Universidad Pedagógica Nacional como referente institucional, en tanto que dentro del sistema de educación superior se ubica como una institución adscrita al Ministerio de Educación Nacional, de carácter público, encargada exclusivamente de ofrecer y promover la formación de educadores a nivel de pregrado y posgrado, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, ya que con la expedición de Ley 30 de 1992 y la Ley General de Educación —Ley 115 de 1994— se consagra como la asesora del Gobierno Nacional para el desarrollo de políticas públicas relacionadas con la educación.

3-1. Génesis de la regulación

Los cambios sociopolíticos y económicos en determinados momentos de la historia han impactado la organización de la universidad no solo desde la estructura y funcionamiento sino también desde la composición de las funciones y reglas para el cuerpo profesoral, lo que ha permeado en la configuración de la profesión académica. Como se mencionó anteriormente, la regulación del trabajo académico de los profesores universitarios en Colombia, expresada en la normatividad expedida por el Ministerio de Educación Nacional, es relativamente reciente, ya que se da a partir de la década de los noventa, con la nueva organización del Estado, en el contexto del cambio de la Constitución Política, que institucionalizan los mecanismos de

supervisión, vigilancia que pretenden a través del orden académico de los profesores universitarios, establecer autónomamente los mecanismos de contratación y organización de las actividades a desarrollar por parte del cuerpo profesoral, con el fin de atender las necesidades propias de la sociedad y que la universidad debe dar respuesta. Así, de acuerdo con García y Ortiz (2012):

Existe una dualidad entre el sector moderno y el tradicional frente a la caracterización del trabajo académico en la educación superior en Colombia, producto del impacto causado por las reformas que se han propuesto al sistema de educación superior durante la segunda mitad del siglo XX (Reforma Patiño de la Universidad Nacional de 1965, Informe Atcon, Decreto Ley 080 de 1980, y las reformas propuestas a partir de la formulación de la Ley 30 de 1992, a consecuencia de la Constituyente de 1991) (p. 18).

Para comprender los posibles cambios, no sólo en el trabajo académico sino en la regulación de los profesores universitarios, es pertinente observar que el proceso de la modernización de la universidad en Colombia trajo consigo el fenómeno de la masificación en el sistema de educación superior, así como la falta de control por parte del Estado para regular la apertura de instituciones de educación superior y supervisar las condiciones mínimas requeridas para la vinculación de los profesores universitarios.

Las condiciones de contratación y el perfil de experiencia y cualificación profesional de los profesores universitarios son temas que se fueron posicionando paulatinamente desde los primeros diagnósticos en materia de educación superior realizados en los planes de desarrollo y en las propuestas presentadas por las comisiones de expertos, y que se pueden visualizar en los documentos base, los cuales se han convertido en sustentos legales y teóricos dentro de la organización y expedición normativa. Meyer (1991) afirma que incluso después de ordenamientos legislativos, las nuevas reglas incorporan no solo rutinas previamente existentes sino con posicionamientos que están fuertemente acoplados con la comprensión de la realidad social.

Es por lo anterior que para la comprensión de la configuración de la profesión académica y la regulación de los profesores universitarios, y de acuerdo con la periodización de la universidad moderna en América Latina —y especialmente en

Colombia—, es pertinente referir que en Colombia, aproximadamente a partir de 1940, empieza a existir una relación entre el crecimiento urbano y el industrial, lo que quiere decir que las grandes ciudades —como Bogotá, Cali y Medellín— comenzaron a concentrar progresivamente una importante cantidad de habitantes, situación que tendría efecto no sólo en el desarrollo sostenible del país sino también en la educación superior.

Los años cincuenta verían surgir un panorama educativo modificado en los principios del conservatismo y el catolicismo, empañado por la cruenta realidad de la guerra civil. Fenómenos como la masificación y privatización de la educación superior empezaron lentamente a ser notorios. Por estos años, la misión Currie presentaba un programa que mejoraría las condiciones de vida de la población colombiana, cuyas sugerencias giraban alrededor de la elevación de la capacidad productiva y la necesidad de incrementar el número de docentes para atender la demanda educativa.

La crisis social y política generada por la violencia tocaría directamente a la universidad pública, ya que entre 1948 y 1957 fue intervenida por el gobierno, a la vez que fue derogado el estatuto orgánico aprobado en 1935. En 1952, el presidente Laureano Gómez cambió la organización de la Escuela Normal Superior y la dividió en dos instituciones: los hombres pertenecerían a la Normal de Varones de Tunja y las mujeres al Instituto Pedagógico Nacional para señoritas de Bogotá. Esto dio lugar a la aplicación de políticas de formación docente que, junto con el apoyo de la Misión Alemana, constituyeron la Escuela Normal Universitaria Femenina, que para el año 1955 se convertiría en la Universidad Pedagógica Nacional Femenina, nominación con la que funcionaría hasta el año 1962.

El gobierno de Laureano Gómez se caracterizaría por adelantar una reorientación ideológica de la educación, descentralizando el control de los docentes hacia el máximo estamento de la universidad. Con la expedición del Decreto 3708 de 1950, se autorizaría la remoción del profesorado, siempre y cuando las circunstancias ameritaran la destitución del cargo. Con el Decreto 063 de 1953, el gobierno legitimaría la figura burocrática del rector para organizar la estructura académica-administrativa al interior de cada universidad, por lo que dispuso:

Son atribuciones del rector la creación de los empleos administrativos y del personal docente de la Universidad, la fijación de los sueldos, el nombramiento de los respectivos empleados, incluidos los secretarios de las facultades y de las escuelas, y la remoción del personal por razones de mala conducta, incompetencia, falta de asistencia y cuando las circunstancias especiales lo exijan (Suescún,1994; p. 71-79).

Durante el gobierno de Rojas Pinilla, se contrataría la misión Le Bret, que alertaría sobre el riesgo de la expansión de universidades que no cumplieran con criterios mínimos de calidad, en las que la contratación de profesores bajo la modalidad de hora cátedra para cumplir únicamente con la actividad de docencia y sin contar con experiencia ni mayor formación profesional empezó a reproducirse dentro del sistema de educación superior, convirtiéndose en un patrón que social definido desde el cambio institucional como la reproducción por medio de la acción si las personas o en este caso la universidad en *“forma reiterativa movilizan o intervienen en el proceso para asegurar su persistencia”* (Jepperson, 1991; p. 201), esto ocurriría debido a que lo importante era responder a las necesidades del momento, en tanto que el proceso de urbanización y los cambios demográficos generaron una fuerte demanda educativa, que propició la apertura de instituciones privadas y el surgimiento de programas nocturnos, situaciones que impactaron el modo de contratación de los profesores universitarios.

El tipo de contratación de los profesores en casi todas las universidades del país se realizaba bajo la modalidad de pago por horas y de medio tiempo, con excepción de la Universidad Nacional, debido a que la reorganización institucional que tuvo con la Ley 68 de 1935 creó la carrera del profesorado, lo que implicaba la vinculación de tiempo completo. Con fuertes argumentos desde la exposición de motivos de esta Ley, se lee lo siguiente:

Otro de los males que afectan la vida académica es la falta de un profesorado de carrera, idóneo, entusiasta, bien preparado y consagrado por entero a las labores de la enseñanza y de la investigación. Sin un profesorado de tal naturaleza es imposible que la institución marche como debe y logre una completa autonomía espiritual, digna de respeto y apta para darle una orientación clara y precisa a la vida nacional colombiana, y de ejercer sobre ella una profunda redención... Para evitar un mal tan grave (-el representado por profesores catedráticos mal remunerados), honorables Senadores y

Representantes, sólo existe un remedio que, puesto en práctica, habrá que traer los deseados resultados en el curso de algunos años: establecer, como os pedía antes, los departamentos universitarios, y con ellos el escalafón académico para poder así hacer del magisterio universitario una verdadera carrera profesional, capaz de atraer a las inteligencias más robustas, brillantes y prometedoras que tenga el país, y de darles la posición social, y económica que merecen y deben tener (García Prada, 2000, p 82)³¹.

Con la Ley 68 de 1935 se instaurarían en la organización académica de la Universidad Nacional las condiciones para institucionalizar la carrera del profesorado. Posteriormente, en el año 1976, con la expedición del Acuerdo 31 de 1976, “por el cual se adopta el estatuto del personal docente”, se incorporarían los criterios para el ingreso por concurso público y abierto a la carrera docente.

Artículo 21: Para la provisión de cargos o de cargos de vacantes en la docencia se llevarán a cabo concursos públicos. Las Facultades, previa autorización de la Vice-Rectoría, a través de la División de Docencia e Investigación, procederán en la siguiente forma: a) El Consejo Directivo, por conducto del Decano, convocará a inscripción de candidatos utilizando medios de comunicación de cobertura nacional y avisos colocados en lugares visibles de la respectiva Facultad. b) En el aviso de convocatoria se describirán el cargo y los requisitos para el mismo; se enumerarán los documentos que el candidato debe presentar, se indicarán las fechas de las pruebas correspondientes, de cierre de las inscripciones y de publicación de resultados del concurso, y se advertirá que se re realizarán entrevistas personales como elemento de juicio para el concurso. c) El término de la inscripción no podrá ser inferior a quince (15) días hábiles, contados a partir de la publicación del aviso de convocatoria. d) Los docentes que se han retirado voluntariamente del servicio de la Universidad Nacional, podrán ser reincorporados sin necesidad del concurso, en la categoría que les corresponda.

³¹ El texto original se puede consultar en: Cámara de Representantes. (1935, noviembre 4). *Anales de la Cámara de Representantes*, 88, 1146-1156.

Por consiguiente, con los hallazgos presentados anteriormente se ubica la Universidad Nacional de Colombia como campo organizacional³² que ha logrado permear los respectivos modos de regulación dentro del sistema público de educación superior y la configuración en la concepción del trabajo académico.

Es pertinente enfatizar que el hecho de que la Universidad Nacional hubiese establecido unas pautas de regulación del trabajo académico no significa que la contratación por horas hubiese desaparecido. Por el contrario, al finalizar la década de los sesenta y en el marco del proceso de masificación de la educación superior, esta fue la modalidad de contratación institucionalizada, con lo que se pretendió atender la demanda educativa.

Este tipo de vinculación en la actualidad sigue estando presente, y se legitimó bajo la denominación de profesor ocasional o de hora cátedra, que desde el vigente Decreto 1279 de 2002 —que establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales— se define así:

Artículo 3: Los profesores ocasionales no son empleados públicos docentes de régimen especial ni pertenecen a la carrera profesoral y por, consiguiente, sus condiciones salariales y prestacionales no están regidas por este decreto. No obstante, su vinculación se hace a las reglas que define cada universidad, son sujeción a lo dispuesto por la Ley 30 de 1992 y demás disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Artículo 4: Los profesores de hora-cátedra de las universidades estatales u oficiales no son empleados públicos docentes de régimen especial ni pertenecen a la carrera profesoral y por, consiguiente, sus condiciones salariales y prestacionales no están regidas por este Decreto, sino por las reglas contractuales que en cada caso se convengan, conforme a las normas internas de cada universidad, con sujeción a lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y legales.

Al continuar situando los antecedentes de la regulación, se encuentran los diagnósticos que se realizaron en los planes de desarrollo de los presidentes Alberto Lleras Camargo —*Desarrollo económico y social, 1961-1970*— y Carlos Lleras

³² Desde la teoría del cambio Institucional se refiere a aquellas organizaciones en que, en un determinado conjunto, se constituye en un área reconocida de la vida institucional que se convierte en un modelo dentro del sistema.

Restrepo —*Planes y programas de desarrollo, 1969-1972*—³³, en los que la actividad académica de los profesores universitarios se concibió como una labor accidental o transitoria, con escasa remuneración, donde la investigación era casi inexistente, en tanto que el modelo de contratación predominante correspondía al de hora catedra; es decir, que la mayor parte de la planta profesoral del sistema universitario estaba contratada bajo esta modalidad. Sin embargo, es de aclarar que no se cuenta con un dato estadístico que corrobore esta información, la cual fue presentada en los planes de desarrollo.

Al comprender el trabajo académico como una actividad transitoria, en estos gobiernos se propuso como meta convertirlo en una profesión, por lo que sería importante incrementar la contratación de profesores universitarios bajo la modalidad de tiempo completo, a fin de asegurar la investigación y asesoría permanente. No obstante, ello implicaría una diversificación en el escalafón y en la política de salarios, lo que se empezaría a institucionalizar apenas a partir de 1992 con la expedición del Decreto 1444. Con este referente se sustenta que los cambios institucionales pueden tardar mucho tiempo en ocurrir, lo que crea la impresión de falsa estabilidad o evolución lenta (Tsebelis, 1990; citado por Romero, 1999).

En 1961 fue enviado a América latina Rudolph Atcon, representante de la Alianza para el progreso, quien realiza el informe denominado *La universidad latinoamericana. Clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado, social, económico y educativo en América Latina* (1961). En este informe, Atcon desarrolla nueve puntos específicos que engloban las principales características que debería tener la modernización de la universidad en la región latinoamericana, específicamente en relación con la regulación del trabajo académico, con los que hizo hincapié en los siguientes aspectos: 1) abolir la cátedra como institución social y académica; 2) disociar a todo el personal de la universidad de las regulaciones del servicio civil; y 3) crear una carrera universitaria efectiva para profesores de tiempo completo. Gutiérrez Girardot (2011) comenta:

³³ Gobiernos que hacen parte de la coalición política denominada Frente Nacional, la cual fue concertada en 1958 entre los partidos liberal y conservador como respuesta a la llegada de la dictadura en 1953 con el General Gustavo Rojas Pinilla.

El informe de Rudolph Atcon presenta un vergonzoso y lamentable sistema universitario, donde la indispensable modernización de una estructura universitaria inviable para el desarrollo y la sociedad de masas urbanas y, sobre todo con relación a la dignificación de la actividad del profesor universitario, en la necesidad pues, de crear un cuerpo docente profesionalmente capacitado, competente científicamente y bien remunerado y no explotado descaradamente, tal como acontece con los docentes de cátedra (p. 16).

En el año 1962, la Universidad Pedagógica Nacional empieza a tener uno de los cambios más significativos, ya que a partir de ese momento dejaría de ser una institución de carácter femenino, para convertirse en una institución nacional, mixta y plural, que con el Decreto 3153 de 1968 se reorganizaría y se definiría

(...) como un establecimiento público dedicado a la docencia, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, cuyo objetivo principal sería la formación, capacitación, perfeccionamiento y especialización de personal docente, la investigación educativa y la asesoría pedagógica, de conformidad con los planes que determine el Gobierno.

En seguimiento de los planteamientos del informe Atcon, se aprueba el Acuerdo 005 de 1967 —*por el cual se expide el estatuto orgánico de la Universidad Pedagógica Nacional*— y se reorganiza administrativa y académicamente la Universidad, lo que da paso a la departamentalización, define el carácter de la Facultad de Educación y crea el Instituto de Investigaciones Pedagógicas que, junto con el ICOLPE —Instituto Colombiano de Pedagogía—, empezarían a asesorar al gobierno nacional en materia educativa.

El Acuerdo define los criterios de regulación del rector, personal administrativo y estudiantil. Sin embargo, no se presenta ninguna formalidad en la regla con relación al personal docente, y lo único que se referencia es lo siguiente:

Artículo 27: Las calidades, categorías, dedicación y sistema de ascenso del personal docente de carrera, se determinarán de acuerdo con lo que se establezca en el Estatuto Profesoral.

Artículo 28: Los deberes de los profesores de las diferentes dedicaciones serán los determinados en el Reglamento aprobado por el Consejo Académico.

En 1963 se realiza en la ciudad de Pasto el seminario denominado *Sobre asuntos académicos universitarios*, en el que se producen los lineamientos que serían la columna vertebral para la reforma implementada en el año 1965, la cual marcaría la organización administrativa y académica de la Universidad Nacional de Colombia y que permearía el sistema de educación superior colombiano. Para Powell & Dimaggio (1991), “las organizaciones tienden a modelarse a sí mismas siguiendo organizaciones similares en su campo, las cuales les parecen más legítimas exitosas o estructuradas” (p. 113).

La reforma para el desarrollo de la universidad es más conocida con el nombre de “Reforma Patiño”, en tanto que se implementó durante la rectoría de José Félix Patiño, y tenía como objetivo principal que la universidad se organizara para cumplir con las demandas que las transformaciones de la modernización generaban socialmente. No obstante, el país requería que se le diera mayor importancia a la universidad para lograrlo, y esta debía ser reformada a partir de las políticas institucionales. Es por ello que dentro de las propuestas de organización académica presentadas en la Reforma Patiño se definió la labor de la universidad dentro del referente de la investigación y docencia, en la que el trabajo de los profesores universitarios tendría que dejar de concebirse como una labor inestable y transitoria, para lo cual sería necesario establecer criterios que mejoraran las condiciones de vinculación bajo la modalidad de tiempo exclusivo y, de esta manera, consolidar un cuerpo profesoral idóneo para responder a las necesidades del país desde las dos funciones sustanciales que se le habían otorgado a la universidad.

En 1966, un año después de haberse presentado la reforma de reorganización administrativa y académica en la Universidad Nacional, la Agencia Internacional para el Desarrollo —AID— financia el desarrollo de una propuesta de reforma de la educación superior en Colombia que toma como derrotero el Informe Atcon. Para ello contrataría la misión de la Universidad de California, en cabeza de George Feliz, quien estuvo asesorado por un equipo de expertos colombianos, entre los que se contaron Joaquín Pérez y Augusto Franco.

La propuesta se presenta en un documento que se denominó el Plan básico, en el que se dan los primeros cimientos en términos de la comprensión, estructura y

organización de la educación superior en Colombia. Por primera vez, se consolidó un apartado con relación a la regulación del trabajo académico de los profesores universitarios, en el que se presentaron normas para el proceso de selección, ingreso, ascenso y permanencia a la carrera docente.

En 1970, mediante el Acuerdo 22, se aprueba *el Estatuto de la carrera profesoral de nivel superior de la Universidad Pedagógica Nacional*, que establece unos objetivos centrales relacionados:

- a) Organizar la carrera del profesorado de la Universidad,
- b) Individualizar, según méritos de cada profesor, sus deberes derechos,
- c) Determinar el sistema de ingreso y promoción, teniendo en cuenta (títulos académicos, certificados de estudio, años de servicio, labores docentes e investigativas, publicaciones, actitudes y aptitudes, y
- d) Dar pautas para la fijación salarial dentro de las categorías de la carrera.

De igual manera, se define que quienes hacen parte del personal docente son todos aquellos que ejercen funciones de administración académica, enseñanza, investigación y extensión en una determinada rama de la ciencia, del arte o de la técnica. La vinculación se da en términos de la dedicación, clasificándose principalmente en:

- a) De dedicación exclusiva: se refiere a la capacidad de dedicación total para desarrollar actividades propias de la universidad, generando incompatibilidad para ejercer funciones profesionales fuera de la institución. El ente competente para determinar este tipo de vinculación es el Consejo Directivo.
- b) De tiempo completo: dedicación normal de trabajo a funciones de la universidad, durante no menos de cuarenta (40) horas semanales, y puede desempeñar otros cargos siempre y cuando no sea dentro del horario establecido en la institución.

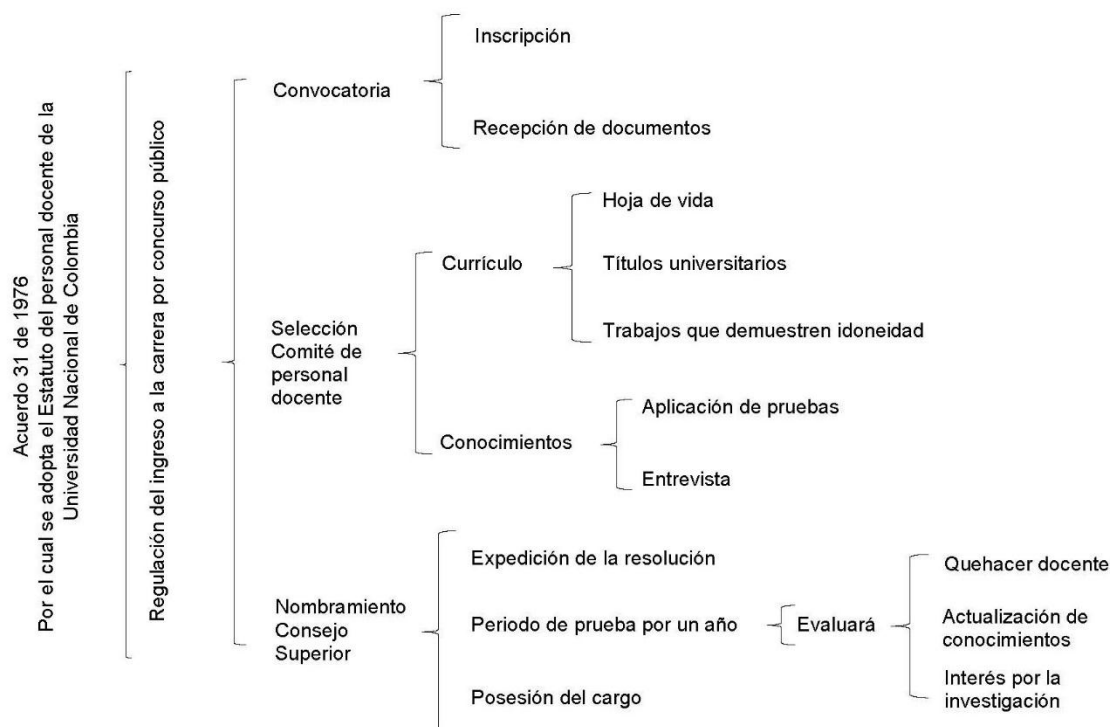
En el Acuerdo, se aclara que la Universidad también tendrá profesores de tiempo parcial, pero que no pertenecen a la carrera y se regirán por normas especiales, las cuales no se encuentran estipuladas dentro de la reglamentación, lo que genera un estado de incertidumbre e informalidad. Las directrices dadas son específicamente desde el componente académico, las cuales están dirigidas exclusivamente a los

profesores en carrera. Sin embargo, como vacío en la norma no se referencian los criterios que se tienen en cuenta para la realización del proceso de selección y vinculación.

Se establecería como regla institucional que la individualización profesoral se configuraba por medio del sistema de puntaje, que tiene incidencia para determinar la remuneración salarial. Es decir, que a partir de este momento se crea y organiza el Comité de Personal Docente, el cual se institucionalizaría como organismo regulador del trabajo académico.

El Plan básico se constituiría en un referente clave para en la Universidad Nacional, con la expedición del Acuerdo 31 de 1972 —*Por el cual se adopta el Estatuto del Personal Docente*—, se institucionalizaran los criterios para el ingreso por concurso público y abierto a la carrera docente, en tanto que uno de los hallazgos encontrados estaba relacionado con que las universidades no recurrían a los sistemas de concursos de selección del personal docente como mecanismo de regulación en el proceso de ingreso.

Gráfico 3-1. Regulación del ingreso a la carrera por concurso público



Fuente: Acuerdo 31 de 1976.

El Plan básico no tenía base institucional; el primer intento por dársela le correspondió al ministro de educación del gobierno de Misael Pastrana Borrero, Luis Carlos Galán Sarmiento, quien el 4 de mayo de 1971 presentaría al Congreso de la República su plan de reforma universitaria, en medio de una agitada y generalizada protesta estudiantil. En la reforma, uno de los aspectos relacionados con los docentes se fundamentaría con la propuesta de organización de las universidades oficiales como establecimientos públicos, dependientes del Ministerio de Educación Nacional, según la cual el rector sería nombrado por el Presidente de la República y sus colaboradores. En este caso, los profesores universitarios estarían clasificados como empleados públicos, noción que se institucionalizaría a partir del Decreto 80 de 1980: “Los docentes de tiempo completo y de tiempo parcial están amparados por el régimen especial previsto en este decreto y, aunque serían empleados públicos, no son de libre nombramiento y remoción” (Artículo 97).

Después de pasar por varios debates y obtener aprobación en el Senado, el intento de reforma fue retirado de la Cámara de Representantes por no ser considerado

importante para el ministro de educación que asumió el cargo después de la renuncia de Luis Carlos Galán Sarmiento, autor del proyecto. Sin embargo, en la década de los sesenta la educación superior atravesaba un momento de crisis. El nivel académico era muy bajo, las universidades privadas surgían y proliferaban sin mecanismo alguno de regulación por parte del Estado y la figura de contratación de docentes por horas se institucionalizaba en virtud de que la necesidad era atender la demanda educativa. En aras de controlar la informalidad en la regla, se consagraría como proyección de la política de educación superior dentro del Plan Nacional de Desarrollo del presidente Alfonso López Michelsen (1974), *Para cerrar la brecha*:

Es necesario realizar una distribución más racional de tiempo de los profesores, exigiendo que aquellos profesores cuya única función en la universidad sea la docencia, tengan un mínimo de quince horas de clase a la semana y que aquellos dedicados, además de la docencia, a tareas de investigación deban presentar sus resultados al término del periodo académico, como justificación para su inferior carga docente (p. 35-36).

3-2. A la luz de la des-regularización

Augusto Franco, quien sería Rector de la Universidad Pedagógica Nacional entre 1979 y 1984, y que había sido colaborador experto en la construcción del Plan Básico, impulsaría la reforma conocida como Decreto 080 de 1980, que tendría por objeto controlar y organizar un sistema de educación superior que se encontraba desorganizado y carente de regulación por parte del Estado, razón por la que se había presentado un crecimiento desmesurado de las instituciones educativas del sector privado.

El Decreto 80 de 1980, *por el cual se organiza el sistema de educación post secundaria*, se constituyó en el primer Decreto Ley que definía los principios, objetivos, modalidades, clasificación y estructura administrativo-académica, regulando las funciones fundamentales de la universidad —docencia e investigación—, las cuales habían sido consideradas como estrategias de mejoramiento presentadas en el Plan

Nacional de Desarrollo del presidente Julio Cesar Turbay (*Plan de Integración Social*, 1978). Así,

En el nivel superior habrá una organización nuclear regionalizada alrededor de algunos centros que desempeñan las funciones propias de la universidad, no sólo en el campo de la docencia, sino también en el de las actividades investigación. Tales centros, cuya actividad principal será la investigación y el posgrado. El desarrollo científico y tecnológico se realizará principalmente en la universidad, con el fin de lograr una mayor vinculación al desarrollo nacional y regional, para lo cual implicaría la integración de un sistema nacional de selección, formación, capacitación y perfeccionamiento docente (p. 111).

El Decreto 80 pretendía superar las deficiencias del sistema de educación superior al asignarle sus funciones, y organizar y delimitar sus modalidades, las cuales eran adicionales a la tarea de docencia para la formación de los profesionales que el país necesita. Por ello, la organización de los docentes es uno de los componentes que se desarrolla y que permite direccionar los estatutos internos de cada universidad, para lo cual se presenta una estructura de regulación del trabajo desde el aspecto laboral y académico.

El personal docente de las instituciones oficiales es el que se dedica formalmente a la enseñanza o investigación. De acuerdo con el Decreto 80, los criterios mínimos requeridos para el proceso de selección e incorporación son:

- a) tener título en el área correspondiente,
- b) acreditar dos años de experiencia en el ramo profesional,
- c) ser ciudadano en ejercicio o residente autorizado, y
- d) gozar de buena reputación.

La modalidad en la que se vincula a los docentes se clasifica en: tiempo completo —dedicación de 40 horas semanales—, tiempo parcial —dedicación entre 15 y 25 horas semanales— y de hora cátedra —dedicación de menos de 10 horas semanales—, lo que permite evidenciar un cambio en la nominación y categorización, a la vez que legitima la existencia de otros tipos de contratación, en tanto que sólo existía la formalidad en la regla con la dedicación de tiempo completo, lo que generaba un estado de incertidumbre e informalidad, como lo argumenta Acosta (2000)“Los cambios

tienden a expresar formas o intentos de reducción de esa complejidad social, controlando las situaciones y regulando las acciones” (p.47)

El decreto formaliza la vinculación docente por hora cátedra, con lo que subsana un vacío que se evidenciaba en los estatutos profesoraes de las universidades, en tanto que no se tenía formalmente en cuenta dentro de los indicadores de regulación. De igual manera, clarifica que cuando se requiera en una institución la contratación transitoria de profesores de tiempo completo y/o parcial inferior a un año, los servicios serán reconocidos mediante resolución; en términos prestacionales se establece que serán proporcionales a las de los docentes de tiempo completo.

En cuanto a los requisitos y condiciones de ingreso y promoción al escalafón docente, se establecieron indicadores mínimos que fijaban pautas de direccionamiento, dándole formalidad al aspecto académico y profesional, para lo cual se tendrían en cuenta las investigaciones y publicaciones, títulos obtenidos, cursos de capacitación y actualización, experiencia docente y trayectoria profesional. Estos criterios formalizarían un cambio en la regla, en tanto que se generarían nuevas condiciones en términos de formación y producción desde el aspecto académico y/o profesional que serían evaluados no sólo en el ingreso, sino que se convertirían en indicadores que determinarían la promoción y permanencia dentro de la institución educativa, lo que legitimaría la configuración de un perfil de profesor universitario más institucionalizado, preparado para la docencia e investigación. En palabras textuales del promotor de la reforma, en relación con la regulación de los docentes, Augusto Franco (s.f., p.3) expresó:

Ante la carencia absoluta de un estatuto a nivel nacional para los docentes de la educación superior, el decreto 80 dicta las normas relativas y aplicables a cada una de las instituciones oficiales de acuerdo con los reglamentos que ellas mismas expidan. No se trata de un escalafón nacional sino institucional. Al tiempo con lo que se consagran estímulos y principios en esta materia, se emiten normas bastante circunstanciales para el manejo y contratación del personal docente. Es un avance, aunque restringido (p. 3).

Con la organización expresada en el Decreto 80, las universidades debieron estructurar los estatutos internos en tanto que, con la aprobación normativa, se había

legitimado un conjunto de reglas diseñadas para generar orden y control, con lo que se reduciría la incertidumbre al establecer unas pautas formales. Como lo argumenta North (1993): “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana que reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria” (p.13).

Como era de esperarse, muchas fueron las protestas en torno a las implicaciones académicas, administrativas y, sobre todo, a la evidente limitación en la autonomía universitaria. Desde la mirada del cambio institucional podría definirse que las reglas no sólo conducen el comportamiento, sino que se construyen mediante procesos de conflictos, contradicciones y ambigüedades, de forma que generan resistencia, la cual está relacionada más con el grado de institucionalización de una regla que “se halla más incorporada si ha estado instituida por largo tiempo o establecida centralmente dentro de una estructura” (Jepperson, 1991; p. 205).

La Universidad Pedagógica Nacional sería prácticamente la primera institución que modificaría los estatutos internos a la luz del Decreto 80³⁴. Con la expedición del Acuerdo 136 de 1980 —*por el cual se expide el Estatuto General*— se organizaría académica y administrativamente desde la estructura institucional reglamentada en la normatividad, lo que generaría disposiciones para buscar una contribución con el cumplimiento de los objetivos generales del sistema de educación superior planteados en la normatividad.

En relación con los docentes, el Acuerdo 136 define que son aquellos que se dedican a la enseñanza y/o investigación. Establece la vinculación de tiempo completo, tiempo parcial y hora cátedra, a la vez que clarifica que las dos primeras categorías están dentro de la connotación de empleados públicos de régimen especial, y dispone una restricción en relación con que ningún funcionario de tiempo completo del Estado puede ser nombrado como docente de igual dedicación; en cuanto a los catedráticos, la vinculación será mediante la celebración de contrato administrativo por prestación de servicios por periodos académicos.

³⁴ Augusto Franco lideró la reforma que se tradujo en el Decreto 80 de 1980 siendo Rector de la Universidad Pedagógica Nacional (1979-1984), lo que implica que durante su permanencia en el cargo directivo, promulgará cambios y disposiciones en relación con lo que legitimó en su discurso.

En 1982, la oficina de planeación presenta a consideración del Consejo Superior un documento denominado “*Lineamientos para el desarrollo de la Universidad Pedagógica*”, en el cual se recogen las observaciones y sugerencias de la comunidad educativa en relación con la proyección académica, administrativa y social.

El tema del personal docente se proyecta bajo la mirada de que

“(…) las actividades básicas de una institución cuya misión está referida a la educación en sus diferentes niveles y modalidades, conlleva para el óptimo cumplimiento de todas sus labores, el que a ella se vincule personal de las más altas calidades morales, pedagógicas y científicas” (Universidad Pedagógica Nacional, 1982).

Por consiguiente, se abordan proyecciones relacionadas con: a) *cualificación docente*; b) *participación en las tareas institucionales de planeación y administrativa*; c) *atención a la formación científica y pedagógica*; d) *incentivos al cumplimiento de las funciones*; y e) *ingreso y selección mediante concurso*. Estos criterios se institucionalizarían en el Acuerdo 065 de 1982, *por el cual se expide el reglamento del personal docente de la Universidad Pedagógica Nacional*.

En el marco de las generalidades del Estatuto, se establecía la importancia del personal docente como elemento primordial en la calidad educativa, por lo que se requerían normas institucionales que regularan el desarrollo del trabajo académico. Se legitima por primera vez en la Universidad Pedagógica Nacional el concurso público y abierto para la provisión de nuevos cargos en la planta docente, bajo la modalidad de tiempo completo y de tiempo parcial.

Se puede decir que la década de los ochenta marcaría la regulación por vía legal de la organización de la educación superior colombiana, lo que permeó las dinámicas de funcionamiento y estructuración de las instituciones —especialmente las de naturaleza pública— en la medida en que se establecieron reglas que buscarían crear un ambiente institucionalizado. No obstante, este argumento se puede definir desde Jepperson (1991) como “un conjunto particular de procesos sociales que se caracterizó por restricciones de orden superior, impuestas por realidades construidas colectivamente” (p. 212), lo que llevaría a legitimar el aparato burocrático, representado en el rector y en los Consejos Superior y Académico.

3-3. A la luz de la regularización

En el marco de la configuración del Estado Social de Derecho, la reforma política y constitucional de 1991 impulsada desde los gobiernos de Virgilio Barco y Cesar Gaviria constituiría el instrumento más adecuado para estructurar las instituciones político-jurídicas y socio-económicas establecidas en el modelo de apertura económica, en tanto que el cambio institucional y jurídico promulgado desde la nueva legislación supondría transformaciones en todos los aspectos sociales, y permearía principalmente la actividad educativa y cultural. La necesidad de transformar la educación superior en Colombia para que respondiera a las exigencias del modelo económico, que en términos de calidad, eficiencia y equidad demandaría la realización de cambios en los valores, conductas, reglas y desempeños organizacionales regidos con el propósito de convertir a las instituciones de educación superior en organizaciones de conocimiento, implicaría la participación activa y responsable en la construcción social.

Desde esta perspectiva, la universidad empezaría a ser concebida como generadora de conocimiento, que a su vez tendría como responsabilidad la aplicación y uso del mismo en procesos de innovación en el sector productivo y social. Esto implicaría adaptar y modernizar la universidad desde la estructura, organización y modelos educativos que tuviesen la capacidad de atender las demandas del desarrollo científico, tecnológico y del mercado profesional. Así, para Acosta (2000), “las universidades son ámbitos institucionales que presentan una configuración peculiar de la relación entre reglas de decisión, estilos de conducción y cultura política institucional” (p. 60).

Sería necesario entonces reestructurar el sistema de educación superior a la luz de las disposiciones reglamentarias de la nueva Carta Magna, en la Política de Ciencia y Tecnología³⁵ y en el Plan de Apertura Económica³⁶. Por consiguiente, el ministro de

³⁵ El gobierno de Virgilio Barco creó la Misión de Ciencia y Tecnología mediante el Decreto 1600 de 1988, con la finalidad de formular las recomendaciones para una reorganización constitucional y definir un estatuto que sirviera como marco legal.

educación, Carlos Holmes Trujillo, presentaría ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley 81 de 1992³⁷, *por el cual se organiza la educación superior*. En la exposición de motivos se presenta una contextualización de la reforma, que se lee:

La educación superior se encuentra afectada por los cambios fundamentales en su contexto relacionados con la nueva Carta Constitucional, con el cambio en las formas y los procedimientos de la producción de conocimiento y el nuevo papel de este último en la sociedad actual, con la apertura de la economía, con el Plan de Apertura Educativa y con las exigencias globales de un cambio sustancial en las actitudes mentales bajo las cuales se orienta el comportamiento de los individuos y de los grupos en la sociedad colombiana actual. Se trata de un nuevo escenario que motiva una reforma de la educación superior para posibilitar la reestructuración de las Instituciones del Sector.

El proyecto de ley desarrolla los lineamientos generales referentes a los principios y objetivos de la educación superior, los campos de acción y programas académicos, la tipología de las instituciones, los títulos que otorgan, la autonomía, el fomento, la inspección y vigilancia por parte del Estado. Esta organización normativa permitiría la creación de condiciones reglamentarias para garantizar la calidad del servicio educativo desde la autonomía, la naturaleza del servicio público y la regulación del Estado por medio de mecanismos de inspección y vigilancia, que se argumentan desde los Artículos 67 y 69 de la Constitución Política de Colombia.

El proyecto de reforma respondería principalmente a la necesidad de adecuar la educación superior colombiana a los nuevos desafíos sociales, económicos y normativos. Por tal motivo, uno de los criterios que se analiza es el relacionado con el trabajo académico de los profesores universitarios. En el diagnóstico presentado se identifican factores como: a) los profesores vivencian la situación universitaria como expresión de una carencia de condiciones para el trabajo intelectual; b) el reconocimiento social del quehacer académico está ausente; c) no se encuentra

³⁶ Documento oficial de las políticas educativas durante el gobierno de Cesar Gaviria Trujillo. Sin embargo, presenta los lineamientos básicos para la acción gubernamental educativa para todo el decenio de los noventa.

³⁷ Es el resultado de las distintas reflexiones realizadas a partir del seminario “Mejoramiento de la calidad, eficiencia y equidad de la educación superior en Colombia”, realizado en octubre de 1989 y organizado por el Doctor Marco Palacio Roza en calidad de director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior —ICFES—.

voluntad política por parte del Estado para asumir el desarrollo de la ciencia como una autentica tarea generadora de desarrollo y autonomía; y d) el régimen docente vigente está basado más en criterios de remuneración que en criterios de calidad, eficiencia y productividad.

Es por esto que el ministro de educación, Carlos Holmes Trujillo, manifiesta en la presentación del Proyecto de Ley:

(...) lo más sustancial del quehacer universitario, la docencia calificada, la producción de conocimiento, la conformación de un capital cultural, no se compadece con la penuria en que se desenvuelve su labor. Y mientras ello ocurra, difícilmente las instituciones de educación superior podrán desarrollar un papel protagónico en el proceso de modernidad del país. [...] El trabajo del profesor debe ser testimonio de una experiencia intelectual, el curriculum ha de tener componentes formativos que, articulados desde cada disciplina y adaptados a los estadios de desarrollo moral de la persona, permitan la constitución de la capacidad de juzgar y de formar sobre la sociedad en la que se vive. [...] El saber que se produce y se reproduce a través de la docencia calificada y a partir de una y otra función de la universidad genera para la solución de los problemas de las comunidades, [...] La autonomía para la docencia calificada se tiene en la medida en que en ella se manifiestan procesos de investigación (Senado de la Republica, 1992)

El Proyecto de Ley presenta un capitulo en el que define los criterios de ingreso, permanencia y ascenso de los profesores universitarios. Se legitima al Consejo Superior Universitario como organismo decisorio para establecer la reglamentación relacionada con los concursos públicos de méritos y con el estatuto profesoral, que debería contener los siguientes aspectos: a) régimen de vinculación, promoción, categorías, retiro y demás situaciones administrativas; b) derechos, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, distinciones y estímulos; c) establecimiento de un sistema de evaluación de desempeño; y d) régimen disciplinario. Estos indicadores objetivarían la regulación del trabajo desde lo laboral y académico.

Se crea la denominación de vinculación ocasional para referirse a los profesores que de tiempo completo o medio tiempo que sean requeridos transitoriamente por la institución para un periodo inferior a un año; sus servicios serían reconocidos mediante

resolución. Las características de este tipo de dedicación se habían incluido en el Artículo 99 del Decreto 80 de 1980.

En relación con los docentes ocasionales y catedráticos, la Corte Constitucional se pronunciaría en la Sentencia C-006 de 1996, en la que “dispone el reconocimiento proporcional de las prestaciones sociales que se aplica a los profesores empleados públicos de carrera, en tanto que los profesores ocasionales, al igual que los catedráticos, cumplen las mismas funciones y obligaciones que un profesor de carrera”, y su diferencia radica en la forma de vinculación, en tanto que para los ocasionales se realiza por medio de resolución y para los catedráticos por contrato por prestación de servicios administrativos.

Los criterios expuestos en la Ley 30 configurarían la noción del profesor universitario a partir de la década de los noventa, con base en indicadores de calidad, eficiencia, productividad y rendimiento aplicadas a la regulación del trabajo académico desde el desarrollo y cumplimiento de las funciones de docencia, investigación y extensión. Esto implicaría la intervención del Estado en la profesionalización de la actividad docente por medio de la autorregulación y de estímulos a la actividad académica, formalizada normativamente.

Después de haber pasado por una serie de debates y modificaciones en el Congreso de la República, el Proyecto de Ley 81 de 1992 fue aprobado el 28 de diciembre de 1992 bajo el nombre de Ley 30, *por la cual se organiza el servicio público de la educación superior*. El cambio en la normatividad implicaría que las universidades reestructuraran los estatutos internos a la luz de las directrices estipuladas.

Antes de haber aprobado la Ley 30, el Gobierno nacional expidió el 3 de septiembre el Decreto 1444 de 1992, *por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos docentes de las universidades públicas de orden nacional*, pero que empezaría a regir a partir del 1° de enero de 1993. El origen de esta regulación, se encuentra enmarcado en el Decreto 910 del 2 de junio de 1992, *por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados públicos docentes de la Universidad Nacional de Colombia*, lo que indica que esta institución era nuevamente referente organizacional para permear la estructura reglamentaria del sistema de educación superior colombiano. A su vez, se

legitimaba la participación del rector o su delegado en el Comité Permanente de Puntaje³⁸, organismo que se crea a nivel nacional para orientar y resolver dudas sobre la aplicación de los factores salariales.

El Decreto 1444 de 1992 establecería un sistema de regulación salarial basado en puntos, lo que permitiría definir el salario, las bonificaciones y demás prestaciones sociales, teniendo en cuenta títulos académicos de pregrado y posgrado, la categoría en el escalafón docente, la experiencia calificada —profesional, docencia, investigación y/o dirección—, las actividades de productividad académica, y las actividades de dirección académico-administrativas.

Como organismo regulador en la asignación de puntos, se institucionaliza al interior de cada universidad el Comité de Asignación de Puntaje, integrado por el vicerrector académico, el director del centro de investigaciones, hasta dos decanos designados por el Consejo Académico, un profesor en la categoría de asociado o titular designado por el Consejo Superior y el director de la División de Asuntos de Personal Docente, siendo competencia de este ente determinar los puntajes a los indicadores mencionados anteriormente.

Como aspecto a resaltar, el Decreto 1444 hace referencia a las disposiciones en materia salarial de los docentes catedráticos aun cuando no sean considerados empleados públicos, ya que este se constituye en un tipo de vinculación que requiere regulación dentro de las universidades públicas de orden nacional. De esta manera, se pretendía orientar una organización institucional desde la regla formal.

Artículo 12: Las remuneraciones de los docentes de hora-cátedra vinculados mediante contrato de prestación de servicios a las universidades públicas del orden nacional, se liquidarán según su categoría equivalente en el escalafón, y de acuerdo a las horas efectivamente dictadas.

Las condiciones salariales, la estabilidad laboral y los incentivos económicos reglamentados en esta normatividad terminarían configurando un nuevo perfil del

³⁸ Está conformado por: el ministro de educación o su delegado, quien lo convocará y presidirá, el ministro de hacienda y crédito público o su delegado, el director general del ICFES o su delegado, el director del Departamento Administrativo del Servicio Civil o su delegado, el rector de la Universidad Nacional de Colombia o su delegado, dos rectores de universidades públicas, el director de COLCIENCIAS o su delegado, y dos representantes de docentes al Consejo Superior.

profesor universitario, enfocado no solo hacia las actividades de docencia sino desde la productividad académica, por lo que este último indicador para el ascenso salarial se convertía en clave. Muy seguramente, esto se vería reflejado en los estatutos internos de cada institución, en tanto que con las disposiciones normativas de la Ley 30 y el Decreto 1444 de 1992, y bajo el principio de autonomía³⁹, las universidades tendrían que realizar la modificación organizacional en la estructura de los acuerdos para dar cumplimiento a lo estipulado legalmente. Según Acosta (2000), “los cambios tienden a expresar formas o intentos de reducción de esa complejidad social, controlando las situaciones y regulando las acciones de los individuos, los grupos o las instituciones” (p. 47).

En el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, el Consejo Superior en ejercicio de sus facultades legitimadas en los Decretos 80 de 1980⁴⁰ y 1444 de 1992, expide el 1 de diciembre de 1992 el Acuerdo 0139, *por el cual se adopta el estatuto docente*, con el fin de aplicar las disposiciones sobre el régimen laboral, administrativo, salarial y prestacional de los docentes vinculados a la institución que empezaría a regir a partir del 1 de enero de 1993. En el Acuerdo se define que es docente quien con tal carácter cumple con las funciones académicas de enseñanza, investigación, extensión y asesoría. Se crea la nominación de vinculación transitoria para hacer referencia a los académicos que presten sus servicios ocasionales —por tiempo completo o parcial—, cuya contratación será por un periodo inferior a un año y bajo la modalidad de contrato por prestación de servicios. En cuanto a los docentes de cátedra, se establece que su dedicación en hasta por 9 horas semanales lectivas, su remuneración salarial se determinará de acuerdo con la categoría dentro del escalafón⁴¹ y el tiempo efectivamente dictado.

El Acuerdo legitima el concurso público y abierto para la provisión de nuevos cargos o cargos vacantes en la planta de personal docente bajo la modalidad de tiempo

³⁹ En el Artículo 29 de la Ley 30 se establece la autonomía universitaria para modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear los programas académicos, expedir los títulos, seleccionar el personal docente y estudiantil (...), entre otras.

⁴⁰ Para la fecha de expedición del Acuerdo 0139 de 1992 no se había derogado el Decreto 80, y el proyecto de Ley 30 se encontraba en debate en el Congreso de la Republica.

⁴¹ Para los efectos de clasificación en el escalafón, el Acuerdo establece que se cumplirá con los requisitos exigidos para los profesores de planta —escolaridad, experiencia calificada y producción académica—.

completo o medio tiempo, delegando la función de órgano regulador al Comité de Asignación de Puntaje. En cuanto a los docentes catedráticos y transitorios, no se establecen los mecanismos de selección y vinculación, lo que no sólo genera un estado de incertidumbre e informalidad en la regla, sino la carencia de un orden preestablecido, en tanto que, a pesar de lo informal, si hay un grado de certeza en ello

Con posterioridad a la expedición de la Ley 30 de 1992, en febrero de 1993, cuando era Rector de la Universidad Pedagógica Nacional Galo Burbano López, el Consejo Superior definiría las directrices y criterios básicos para la implementación de la normatividad, para lo cual sería necesaria la elaboración de un nuevo estatuto general con la participación de la comunidad universitaria, con el fin de dar respuesta a los nuevos lineamientos constitucionales y legales, sin desconocer la trayectoria histórica de la Institución.

En un primer momento se conformaría una comisión de trabajo integrada por representantes⁴² de cada uno de los estamentos de profesores, estudiantes, directivas académicas, empleados y trabajadores de la universidad, lo que permitiría una acción de participación representativa para estructurar un documento base que sirviera como referente para el segundo momento —y el más importante—, que correspondería a la discusión colectiva. Como lo expresaría el Rector Galo Burbano (1993) en la presentación del proyecto de estatuto general:

La propuesta que se presenta responde a los principios básicos de la nueva realidad jurídica, política y educativa del país, específicamente a los de la participación amplia y democrática, siendo esta la primera vez que se convoca a la comunidad para que asuma la gran responsabilidad de proponer y desarrollar los principios básicos que regirán a la universidad en el futuro.[...] la consulta a la comunidad universitaria sobre su contenido, la cual requiere de una participación activa y responsable de todos y cada uno de quienes la integramos, pues nos asiste el compromiso de contribuir en lo que podríamos denominar la construcción de los cimientos de nuestro futuro y proyección como institución. [...] el objetivo prioritario es darle a la universidad una

⁴² A continuación se relacionan los miembros que participaron en la comisión redactora del proyecto de estatuto general: Galo Burbano López, Nohra Pabón Fernández, Argemiro Enciso Hernández, Patricia Linares Prieto, Edgar Andrade Londoño, Rafael Ávila Penagos, Rosalba Pulido de Castellanos, Azucena Sánchez de Osorio, Marina Vizcaino de Cubillos, Gustavo Téllez Iregui, Raúl Bernal Sánchez, Marcos Bermont Suarez, Gregorio Pérez Castro, Avelino Niño, Gustavo Castillo, Alfonso Robayo y Humberto Caicedo López.

norma fundamental acorde a sus compromisos y trascendencia como Universidad Pública Nacional y Pedagógica.

Durante 15 días, aproximadamente, se dispuso el espacio académico-administrativo para realizar el proceso de debate con cada uno de los estamentos de la comunidad universitaria. Por primera vez se discutía colectivamente la organización del estatuto general de la universidad, en el cual se incluyó el análisis de la regulación del trabajo académico del personal docente.

Con los hallazgos encontrados para este trabajo investigativo, se puede inferir un diagnóstico de la época en relación con las condiciones laborales de los profesores vinculados mediante contratación hora cátedra u ocasional en la Universidad Pedagógica Nacional. Para el año 1993, la planta docente en su gran mayoría estaba conformada por profesores ocasionales y de cátedra. Según un documento entregado a los miembros de la comisión de trabajo por parte de los docentes de la Facultad de Educación, se estipulaba que un poco más del 80% se encontraban vinculados bajo estas modalidades para desempeñar actividades exclusivamente relacionadas con la función de la transmisión de saberes. Es decir que, de acuerdo con esta información, se podría afirmar que los índices de producción intelectual eran mínimos, en tanto que se privilegiaba la docencia.⁴³

A partir de la situación laboral del personal docente, y a través del direccionamiento de la regulación del trabajo académico hacia la normatividad vigente, la comunidad universitaria presentaría una serie de recomendaciones para ajustar la propuesta. Como parte de los hallazgos, la Tabla 3-1 presenta algunos de los posicionamientos con relación a este tema.

Tabla 3-1. Recomendaciones y/o sugerencias para el ajuste del proyecto de estatuto general realizadas por la comunidad universitaria de la Universidad Pedagógica Nacional

Recomendaciones y/o Sugerencias

⁴³ Se hace claridad en que no se puede establecer un dato concreto, en tanto que no fue posible encontrarlo, y la respuesta suministrada por parte de las oficinas de personal docente y archivo fue que no reposaba documento alguno, ni en medio físico o magnético, que diera cuenta del número total de profesores vinculados para el año 1993.

Estudiantes	Jefes de Departamento	Profesores
Para ser nombrado como profesor universitario, tener como requisito mínimo título profesional universitario de licenciado en... o título profesional y posgrado en educación.	Diferenciar el rol y las responsabilidades de los profesores de tiempo completo, de dedicación exclusiva y de cátedra.	Convocar concursos anualmente.
Dos años de experiencia.	Actualización de la planta docente, de forma que se reconozca el trabajo de los profesores catedráticos y ocasionales.	Docentes catedráticos y ocasionales dispondrán de un puntaje adicional especial para efectos de concurso.
Demostrar idoneidad ética y pedagógica.	Interpretación positiva de la Ley para el mejoramiento de las relaciones patrono-profesor catedrático u ocasional.	Privilegiar la continuidad laboral de los profesores catedráticos y ocasionales.
Vinculación por concurso público de méritos.	La planta docente debe cubrir al menos el 75% de las actividades académicas.	Adoptar un sistema de contratación de profesores ocasionales que garantice los derechos fundamentales al trabajo, estabilidad laboral y salario justo.
	Ampliación de la planta docente.	Subscribir por periodos académicos con un lapso de tiempo no inferior a 11 meses los contratos de los profesores catedráticos y ocasionales.
	Para la vinculación se requiere como mínimo título universitario, preferiblemente en educación.	Reconocimiento salarial con base en el puntaje del escalafón.
	Vinculación por concurso público de méritos	Contratación de profesores ocasionales sólo en casos excepcionales.
		Reconocimiento a los logros académicos y de dedicación y participación en actividades de formación.
		Los profesores ocasionales y catedráticos tendrán derecho a elegir y ser elegidos.
		Legitimar al Consejo de Facultad para seleccionar y vincular a los profesores catedráticos y ocasionales.
		Estimular la cualificación profesional sin costo de los docentes catedráticos y ocasionales.

Fuente: Elaboración propia.

Con base en las recomendaciones descritas anteriormente, se infiere la necesidad de ir eliminando progresivamente la desproporción entre el número de profesores de carrera, el de catedráticos y ocasionales, situación que fue agenciada por los cuerpos académico en aras de lograr condiciones de estabilidad laboral, que derivaría la necesidad de ampliar la planta docente y convocar a concurso público de méritos, donde los profesores catedráticos y ocasionales tendrían un puntaje adicional por hacer parte de la Institución, a partir del establecimiento del perfil de los candidatos

que, como requisito mínimo de formación, no solo debían tener las competencias específicas de un saber disciplinar, sino que esta debía ser preferiblemente en pedagogía, lo que llevaría a la formación integral y de calidad de los estudiantes en las diferentes licenciaturas y programas de formación posgradual,, es decir que la cualificación de los académicos en ese momento era mínima y no estaba relacionada con la pedagogía.

En relación con los profesores, se enfatizan las propuestas específicamente hacia los catedráticos y ocasionales, en los posicionamientos sobre la necesidad de adquirir mayor estabilidad laboral y reconocimiento salarial e institucional como miembros activos, con derechos y funciones similares a los docentes de carrera.

Por tal motivo, los profesores ocasionales y representantes de la Facultad de Educación redactaron un pliego de peticiones para ser presentado a los miembros de la comisión redactora del proyecto de estatuto general, que fue respaldado por estudiantes, profesores y trabajadores de la universidad. A continuación, se presentan algunas de las propuestas contenidas en lo que se denominó carta de petición:

1. Incluir en el estatuto docente un artículo mediante el cual se asigne y contabilice un puntaje adicional proporcional al tiempo de vinculación y al desempeño docente.
2. Privilegiar la continuidad de los profesores catedráticos y ocasionales mientras ingresan a la nómina de profesores de planta.
3. La necesidad de vincular o no profesores catedráticos y ocasionales será determinada por los Consejos de Facultad.
4. En búsqueda de una formación de calidad, los contratos para profesores catedráticos y ocasionales se realizarán por periodos académicos.
5. Que los profesores ocasionales y catedráticos sean asimilados al escalafón docente de la universidad y su la remuneración salarial se establezca de conformidad.
6. Vincular a los docentes catedráticos y ocasionales al sistema de seguridad social compatible con su estatus legal.
7. Reconocer el derecho de participar en procesos democráticos.
8. Garantizar continuidad en el proceso de vinculación y contratación de los profesores catedráticos y ocasionales.
9. Formación continua y asistencia a eventos apoyados por la Universidad Pedagógica Nacional.

Finalizado el proceso de socialización y debate por parte la comunidad universitaria, el Consejo Superior en uso de sus facultades establecidas en la Ley 30 aprueba el Acuerdo 107 el 27 de diciembre de 1993, *por el cual se expide el nuevo estatuto general de la Universidad Pedagógica Nacional*, que en su capítulo IV estipula los criterios mínimos de regulación sobre el trabajo académico de los profesores en relación con las funciones, requisitos para ser nombrado, tipo de vinculación y dedicación.

El 15 de febrero de 1994 fue aprobado por el Consejo Superior el Acuerdo 013, *por el cual se adopta el estatuto del profesor universitario de la Universidad Pedagógica Nacional*, de conformidad con la Ley 30, el Decreto 1444 de 1992 y el Acuerdo 107 de 1993, en el que se establece como objetivo general propender por la más alta calidad ética, académica y pedagógica del personal docente, facilitando condiciones de trabajo para el cumplimiento de las funciones.

El estatuto profesoral legitima en algunos de sus artículos las propuestas que fueron presentadas por los diferentes estamentos de la comunidad universitaria, lo que indica que la acción colectiva logró impactar en alguna medida el conjunto de reglas que reflejan los intereses de los profesores, con lo que se generaría un cambio en las condiciones de regulación del trabajo académico. En este orden de ideas, y en relación con los profesores catedráticos y ocasionales, se establece:

- a) Una categoría en el escalafón para nominar a los profesores catedráticos⁴⁴.
- b) Los profesores catedráticos tendrán en promedio hasta 12 horas lectivas semanales⁴⁵, serán considerados contratistas y su vinculación se realizará por periodos académicos. Para la continuidad dependerá de un informe que presente el jefe inmediato.
- c) Los servicios de los profesores ocasionales les serán reconocidos mediante resolución, y no gozarán del régimen prestacional previsto para los profesores de carrera.

⁴⁴ Se tiene en cuenta la estructura básica del escalafón docente, pero se le antepone la palabra catedrático (profesor catedrático auxiliar, profesor catedrático asistente, profesor catedrático asociado, profesor catedrático titular).

⁴⁵ En el Acuerdo 0139 de 1992 se había establecido en este criterio hasta 10 horas lectivas semanales.

- d) La vinculación inicial de los profesores catedráticos y ocasionales obedecerá a criterios estrictamente académicos, y será objeto de selección por méritos por parte del Consejo de Facultad.
- e) El Consejo Superior podrá establecer, a través de la reglamentación, un sistema de estímulos para profesores catedráticos y ocasionales.
- f) El sistema de evaluación será igual para todos los docentes, sin importar el tipo de vinculación, y será la base para la asignación de los puntos adicionales por experiencia calificada.

Se evidencia en el Acuerdo 013 la institucionalización del mérito para los procesos de selección y vinculación tanto de los profesores de carrera como, a partir de esta normatividad, para los catedráticos y ocasionales; esta condición que se ha institucionalizado hasta la actualidad a través de las convocatorias semestrales para la selección de profesores ocasionales y catedráticos. Lo anterior se puede argumentar desde lo expresado por el doctor Edgar Machado⁴⁶ en la primera sesión del Consejo Superior del año 2001:

(...) la vinculación de docentes, cualquiera sea su dedicación, se haga por concurso porque la práctica de hacer esta selección en forma de decisión discrecional de determinada autoridad de la universidad es perniciosa desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades y debe desaparecer, de tal forma, que todas las vinculaciones de docentes, bien sea de cátedra u ocasionales, debe ser por reconocimiento de méritos derivados de un concurso.

En esa misma sesión del Consejo Superior, el rector de la Universidad Pedagógica Nacional, Gustavo Téllez Iregui, aborda como punto en la reunión el tema del concurso docente, y expone los motivos:

La Universidad Pedagógica Nacional hace cerca de 10 años no realiza concursos para docentes y, después de un estudio detallado, se encontró que hay cerca de 48 vacantes de tiempo completo y 7 de medio tiempo. De igual manera manifiesto que desde hace dos años se ha venido pensando en la provisión de esos cargos, pero por diversos factores, especialmente presupuestales, no se han dado las condiciones; así

⁴⁶ Representante de los ex-rectores de las universidades públicas ante el Consejo Superior de la Universidad Pedagógica Nacional en el año 2001.

mismo, considero que el hecho de que la mayoría del profesorado está llegando a la edad de pensión, lo que implica una gran pérdida del recurso humano altamente calificado, razón de más para que la convocatoria a concurso docente sea muy responsable en la provisión de lo que personalmente he denominado “generación de relevo”

El estatuto de profesores rigió el trabajo académico en la Universidad Pedagógica Nacional aproximadamente 8 años, ya que fue modificado cuando, en el año 2002, el Ministerio de Educación deroga el Decreto 1444 de 1992 y expide una nueva normatividad en materia salarial y prestacional, con lo que establecía unas determinadas condiciones de regulación.

3-4. Un estado de transición

El Decreto 1444 de 1992, en conjunto con los estatutos de personal docente de las universidades, se convertirían en la columna vertebral de la regulación del trabajo académico de los profesores universitarios. Implícitamente, se buscaría el mejoramiento de la calidad y productividad académica, al igual que la cualificación posgradual y el Consejo Superior, en consonancia con lo anterior, produciría incrementos en las remuneraciones salariales.

Seis años después de la expedición y reglamentación al interior de las universidades, como iniciativa de la Subdirección de Programas Estratégicos de COLCIENCIAS y de la Subdirección General de Planeación del ICFES, en cabeza de los doctores Hernán Jaramillo y Judith Garavito, respectivamente, surgiría la iniciativa de analizar y esclarecer el efecto que el decreto habría tenido sobre la productividad docente y, por consiguiente, el impacto en la calidad de la enseñanza y en el desarrollo investigativo. Por tal motivo, se contrataría para realizar el estudio a la Corporación de Investigación y Desarrollo de la Docencia Económica —CIDE—, que en ese momento estaba bajo la dirección de Hugo López Castaño. Darío Vélez Botero dirigiría el proyecto que tuvo una duración aproximada de año y medio, en los cuales se impartieron treinta y tres informes parciales, además del compendio final denominado

El análisis y evaluación del Decreto 1444, entregado en mayo de 1999 en la ciudad de Medellín.

Las recomendaciones presentadas en el documento se convertirían en argumentos claves para modificar el Decreto 1444 y establecer una regulación más estructurada y rígida, sobre todo en relación con la producción intelectual, en tanto que el estudio realizado hacía evidentes grandes fallas estructurales y de aplicación que generaron indicadores de promoción salarial más que de mejoramiento de la productividad y calidad académica, lo que lo determinó como patrón de reproducción y legitimación colectiva para conducir la conducta hacia el cumplimiento de la norma. Tal y como lo afirma Jepperson (1991) “un patrón social se reproduce por medio de la acción siempre y cuando los sujetos en forma constante se movilicen e intervengan para asegurar la permanencia de la conducta” (p. 195-196).

Otro antecedente que se encuentra a la luz del debate sobre las falencias del Decreto 1444 es un documento preparado por Hernán Jaramillo y Mauricio Cuestas para el Ministerio de Hacienda, presentado para el Foro del Seminario sobre Educación Superior en septiembre de 1999. En él se exponen los siguientes motivos:

Mientras que en Colombia es docente todo aquel que enseña, en los demás países las categorías dan cuenta exacta de los méritos y de la trayectoria del profesor y el carácter pleno de este título solo se le concede al “titular”. Y para lograr su estabilidad tiene que probar ante pares su capacidad de producción. De ahí que la calidad tenga en el proceso de selección y promoción de sus docentes a uno de sus principales condicionantes. Es necesaria la adopción de un estatuto que refleje jerarquías en la autoridad del conocimiento. De ser posible, se debe trazar un marco mínimo para las universidades públicas y privadas. Un estatuto que realmente estableciera una carrera de méritos, para premiar el esfuerzo personal y el rendimiento académico (Jaramillo y Cuestas, 1999; p. (7-8).

Con la revisión del Decreto 1444 de 1992, se encontró que la mayoría de las universidades habían implementado de manera laxa y desproporcionada la asignación de puntos, lo que incidió en que el gasto de funcionamiento en las universidades

públicas se direccionara en aproximadamente un 80,9%⁴⁷ hacia el pago del personal docente como consecuencia de los altos incrementos en las remuneraciones salariales, que no tuvo mayor contraprestación en la calidad académica y productiva. El Ministerio de Educación se pronunció en relación con esta situación:

El Decreto 1444 de 1992, a pesar de sus aciertos, dio a algunas universidades la posibilidad de abusar en su aplicación y presentó serias deficiencias estructurales. Por afán de conseguir puntos, muchos profesores ocuparon cargos administrativos por encargo, publicaron artículos en revistas y diarios que presentaron como internacionales e incluso presentaron como suyas tesis de grado de estudiantes, seguros de garantizar de por vida un incremento salarial. Aun cuando fomentó la productividad académica, estimuló los estudios de posgrado y mejoró sustancialmente los salarios de los profesores, este no planteaba mecanismos de evaluación para la productividad, no garantizaba la calidad de los posgrados que hacían los profesores para su ascenso, convirtió la experiencia calificada en un aumento salarial automático, generó inequidad en los salarios y llevó a algunas universidades a una crisis financiera que puso en tela de juicio su viabilidad (Altablero Periódico. N°12, febrero 2002).

Por consiguiente, el Gobierno Nacional expediría el 31 de diciembre de 2001 el Decreto 2912, que derogaba el Decreto 1444, y establecía el nuevo régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales u oficiales de orden nacional, departamental, municipal y distrital. El Decreto 2912 establece que la modificación del salario de los profesores con vinculación a término indefinido solo podrá hacerse por tres indicadores: 1) títulos correspondientes a pregrado y posgrado; 2) la categoría dentro del escalafón; y 3) la evaluación periódica de méritos. A su vez, fija un tope máximo al número de puntos por bonificaciones al que podría acceder un profesor anualmente.

La variación en el salario con esta nueva reglamentación sufre transformaciones en cuanto a la productividad académica y al reconocimiento de la labor docente. La productividad deja de ser factor salarial para convertirse en una bonificación no constitutiva del salario, pagada una sola vez, pero que debe cumplir con requisitos mínimos de pertinencia y calidad; el reconocimiento a la labor docente se divide en dos

⁴⁷ Dato correspondiente previsto para la vigencia fiscal de 1999, entregado en el informe para el Foro del Seminario sobre Educación Superior, Santafé de Bogotá 1999.

partes: por antigüedad, donde se reconocen dos puntos por año de servicios, sin importar la modalidad de dedicación, a cada profesor con vinculación a término indefinido⁴⁸, y por la evaluación periódica de méritos, en la que se pretende fortalecer la participación en actividades académicas, investigativas y de extensión que reviertan en la calidad de la docencia. Desde la mirada del Gobierno nacional:

(...) el decreto incentiva al buen profesor, tanto en su antigüedad docente como investigativa, asegura la congruencia entre el régimen financiero de las instituciones y la calidad, y contribuye a mejorar la calidad de la educación pública superior y del sistema como conjunto (Altablero Periódico. N°12, febrero 2002).

Sin embargo, desde la mirada de los profesores universitarios, el decreto constriñe la conducta individual y colectiva, ya que coloca restricciones y límites que imposibilitan seguir la regla, por lo que se convierte en un factor lesivo porque desestimula la productividad y excelencia académica; además, no corrige los excesos en la aplicación del Decreto 1444 y, por el contrario, implica una sanción para las universidades que hicieron una adecuada aplicación de la normatividad.

Los cambios introducidos a la regulación del trabajo académico implicaban cambios en las condiciones de remuneración salarial que afectaban la condición económica, por lo que trajeron consigo resistencia a la aceptación. Por eso las voces de protesta no se hicieron esperar y, como parte de los hallazgos relacionados en torno a este proceso coyuntural, se citarán algunas posiciones que fueron encontradas.

Una vez conocido el Decreto, el Comité Rectoral de la Universidad de Antioquía, en cabeza del rector Jaime Restrepo Cuartas, consideró prioritario en su agenda el análisis de la citada norma con el régimen establecido por el Decreto 1444 de 1992. Para tal efecto se constituyó una comisión⁴⁹, que el 28 de enero hizo un pronunciamiento a la comunidad universitaria por medio del comunicado 060, en el que se establecía:

⁴⁸ De acuerdo con esa aclaración, se podría comprender que la regulación de los profesores catedráticos y ocasionales seguiría siendo la establecida por el Decreto 1444 de 1992 y los estatutos profesoraes.

⁴⁹ Integrada por Gustavo Rojas Valencia, Vicerrector de Investigación, Guillermo Londoño Restrepo, Vicerrector de Docencia, Luis Fernando Restrepo Aramburo, Director de la Oficina de Asesoría Jurídica, y la jefa del Departamento de Relaciones Laborales.

En primer lugar, debe destacarse el hecho de que este nuevo régimen no gozó de los estudios y análisis previos por parte de las universidades, ni ha obedecido a una consulta sistemática con los académicos del país. El régimen fijado no favorece la carrera docente de quienes se inician, no estimula las ejecutorias de los profesores más productivos. A pesar de que el salario inicial ofrece similitud con el fijado por el régimen anterior, la progresión en la escala salarial es muy lenta y no proporciona la permanencia en la universidad. En este sentido, el Comité Rectoral comparte las preocupaciones del profesorado universitario y promoverá, ante las instancias pertinentes, el aplazamiento de la vigencia del Decreto 2912 de 2001, mientras se analizan las implicaciones del mismo. (Comunicado Rectorial, 2002)

En el Encuentro de Secretarios Generales y Asesores Jurídicos del Sistema Universitario Estatal —SUE— realizado el 31 de enero y 1 de febrero en la ciudad de Medellín, se concluye que:

Se encuentran vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad en el Decreto 2912 de 2001, expresado en: 1) falsa motivación para la expedición y desconocimiento del mandato de la concertación, 2) desconocimiento de los derechos adquiridos por los docentes y 3) transgresión del derecho y el amparo constitucional de la autonomía universitaria, del debido proceso, y de la doble instancia en la vía gubernativa. [...] Ante una eventual negociación con el Gobierno nacional sobre las lesivas consideraciones del Decreto 2912 de 2001, se deberá expedir un decreto modificatorio (Palacio, 2002: p 32-33)

El 20 de febrero, el rector Víctor Manuel Moncayo, y el Vicerrector General de la Universidad Nacional de Colombia, Gustavo Montañez Gómez, envían un comunicado a los rectores y profesores de todas las universidades estatales, en el que expresan:

En las actuales circunstancias, las comunidades académicas de las universidades públicas y, en especial de la Universidad Nacional de Colombia, deben hacer nuevamente causa común en su defensa, pues definitivamente no estamos solamente ante un problema salarial y prestacional, sino ante la necesidad de garantizar el principio de autonomía universitaria, sobre todo en materia académica que es, sin duda alguna, el núcleo esencial de la autonomía constitucional y legalmente consagrada (Moncayo y Montañez; p,7).

El Consejo Académico de la Universidad del Valle se pronunció a través de un comunicado el 27 de febrero, en el que hacía un llamado al profesorado para normalizar las actividades académicas, y manifestaba:

El Consejo considera oportuno precisar que entre los factores determinantes de la crisis financiera en que se vio envuelta la Universidad del Valle no está la aplicación del Decreto 1444 de 1992, puesto que sus causas están más relacionadas con la financiación con costosos recursos bancarios de los pagos pensionales y la expansión física de la Universidad, circunstancias que ya han sido corregidas. El Consejo entiende la naturaleza del conflicto generado por la expedición del Decreto 2912 y las dificultades de su aplicación. Esta segunda situación debe aclararse de modo preciso, estableciendo un régimen de transición interno que extienda la vigencia de las actuales regulaciones y reglamentaciones. La Universidad del Valle continuará con el análisis, y los profesores podrán canalizar sus comentarios y sugerencias a través de la Comisión del Consejo Académico, conformada por Representantes Profesorales y directivos académicos para coordinar el estudio del tema, la cual mantendrá informado al profesorado sobre su trabajo. El Consejo expresa su reconocimiento al señor Rector de la Universidad, valora las acciones que adelanta para lograr una solución concertada al conflicto generado entre el profesorado y el Gobierno Nacional, y le reitera su respaldo para que continúe en la tarea de facilitador que ha adelantado con provecho, como una contribución al restablecimiento pleno de las actividades académicas y de generación de espacios de diálogo y concertación (Consejo Académico Universidad del Valle, 2002).

La comunidad universitaria del país se pronunció con respecto a las condiciones establecidas en el Decreto 2912 y, en razón del malestar que generó, el Ministerio de Educación Nacional acordó precisar los aspectos relacionados con la implementación, en el marco jurídico de la normatividad, por lo que estableció un periodo de transición que iría desde el 8 de enero al 8 de junio. Con el fin de ajustar las propuestas y estructurarlas, se dio participación a los profesores universitarios y rectores por medio de la representación de una Comisión Rectoral integrada por los rectores de las Universidades de Antioquia⁵⁰, Valle⁵¹, Magdalena⁵², Nariño⁵³, Cauca⁵⁴ y Nacional⁵⁵.

⁵⁰ Jaime Restrepo Cuartas.

⁵¹ Oscar Iván Rojas Rentería.

El ministro de Educación, Francisco José Lloreda Mera, en carta dirigida a la Comisión Rectoral y profesores de las universidades públicas designados para participar en la mesa de concertación del 18 de marzo, expresó:

Una vez más les reitero mi disposición franca y abierta para analizar con los señores rectores y los profesores de las universidades públicas los cambios que nos permitan asegurarle al país un régimen salarial de reconocimientos y estímulos que garantice la calidad, la viabilidad y el fortalecimiento de la universidad pública colombiana.

La resistencia a la aceptación de las condiciones establecidas en el Decreto 2912 por parte del cuerpo profesoral generó tensiones en las relaciones de poder Estado-universidad, lo que se tradujo en un período de transición que llevó a la reestructuración de las reglas, de forma que se definió una nueva regulación que se tradujo en el Decreto 1279 de 2012, por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales. Como lo define Acosta (2000), “las transiciones pueden ser vistas como episodios en un largo proceso de transformaciones, a través de los cuales se van estructurando las instituciones” (p. 45).

3-5. A la luz de la sobrerregularización

El 19 de junio de 2002, con la expedición del Decreto 1279, *por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales*, el Gobierno nacional subsanaría la crisis desatada con la aprobación del Decreto 2912 expedido el 31 de diciembre de 2001, que a criterio de algunos académicos y agremiaciones sindicales fue una jugada macabra y deshonesta que pretendía congelar los salarios y desmejorar las condiciones laborales. En relación con esto, la Federación Nacional de Profesores Universitarios, en la voz de su presidente Fabio Lozano Suarez, manifestó el 8 de julio de 2002 a través de un comunicado:

⁵² Carlos Eduardo Caicedo Omar.

⁵³ Pedro Vicente Obando Ordoñez.

⁵⁴ Danilo Reinaldo Vivas Ramos.

⁵⁵ Víctor Manuel Moncayo.

Fue consenso entre los delegados al Consejo reconocer como un muy importante logro político para el profesorado universitario y sus organizaciones gremiales del orden nacional y local la derogatoria del Decreto 2912. Y fue consenso aceptar y destacar que, gracias fundamentalmente a la movilización nacional universitaria encabezada y orientada por el profesorado, pero con la muy estrecha y decidida participación y colaboración del estudiantado y de sectores de los trabajadores, se puede hablar de logros y avances, que no sólo se refieren a nuestro régimen salarial y prestacional sino a otros que se fijó el movimiento, tan o más importantes que la misma derogatoria del 2912, como lo fue el anuncio gubernamental de aplazar cualquier iniciativa de reforma unilateral a la ley 30 de 1992. No de otra manera lo hubiésemos conseguido, cuando fue el agonizante Gobierno de Pastrana, a través de su ministro Lloreda, quien nos impuso la pelea y la urgencia de reaccionar, expidiendo a media noche y clandestinamente la lesiva medida, ahora derogada, eso sí, cumpliendo con los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional, de ajuste fiscal y privatización de la educación, entre otros. Hubo acuerdo entonces entre los delegados del Consejo en señalar que estos dos logros constituyen elementos importantes en la confrontación de la política gubernamental de desmonte de la universidad pública y en el avance de nuestra consigna por defenderla.

El Decreto 1279 incluye aspectos del 2912 y conserva otros del 1444. En él se elimina la evaluación periódica por méritos y se restablece la consideración de salario para la productividad académica —que es el aspecto más sobresaliente—, en tanto que se establecen los tope máximos de reconocimiento de puntos salariales en cada una de las categorías del escalafón, lo que determina que la institución deba someter a evaluación externa la producción académica de los profesores. No obstante, le da al Consejo Superior la autonomía para reglamentar el proceso de selección de los pares de la lista de Colciencias, en cuanto se garantice un mínimo de dos, y que estos sean rotativos.

Así mismo, el Decreto determina que los factores para definir el salario mensual de los profesores vinculados a término indefinido son: a) títulos correspondientes a estudios universitarios de pregrado o posgrado; b) la categoría dentro del escalafón docente; c) la productividad académica; d) las actividades de dirección académico-administrativas; e) el desempeño destacado en las labores de docencia y extensión; y

f) experiencia calificada. Estos indicadores salariales son similares a los establecidos en el Decreto 1444 de 1992, con la diferencia de que en este el desempeño destacado aparecía incluido en el articulado que reglamentaba la experiencia calificada, mientras que ahora se adjudican los puntos solo a los profesores que hubiesen realizado actividades destacadas en docencia y extensión, lo cual implica evaluar periódicamente el desempeño.

En cuanto a los organismos reguladores de la aplicación del Decreto 1279, es competencia del Ministerio de Educación el control, inspección y vigilancia, y de los Consejos Superiores de las distintas universidades el cumplimiento con la reglamentación de las directrices del trabajo académico de los profesores dentro del marco legal nacional, de forma que se mantenga la legitimidad del Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje —CIARP— como ente encargado de asignar y reconocer los puntos que determinen el salario de los profesores en relación con la experiencia calificada, cargos académico-administrativos y desempeño de docencia y extensión. Con respecto a la productividad académica, su única función es la confirmación del puntaje dado por los pares externos.

De igual manera, y tal y como sucedía en el Decreto 1444, se mantiene un comité general, aunque bajo el nombre de grupo de seguimiento al régimen salarial y prestacional, que actúa como estamento consultivo sobre la asignación y reconocimiento de puntos salariales adicionales y bonificaciones. En cuanto al número de integrantes, se redujo en promedio a 4, y ya no se cuenta con la participación exclusiva del rector de la Universidad Nacional de Colombia.

Con el Decreto 1279, el régimen salarial y prestacional de los profesores catedráticos y ocasionales queda a criterio de las disposiciones reglamentarias internas de las universidades, pero su vinculación debe hacerse con sujeción a lo contenido en la Ley 30 de 1992 y las demás disposiciones constitucionales y legales vigentes. Sin embargo, la Corte Constitucional se había pronunciado en relación con este aspecto en la Sentencia C-006 de 1996 y C-517 de 1999, en las que ordenó a las universidades públicas pagar las prestaciones sociales a los docentes ocasionales y catedráticos de forma proporcional a las estipuladas en el régimen vigente con el que se rige a los

docentes de carrera, en tanto que desarrollan las mismas funciones y su única diferencia radica en la manera de vinculación y su temporalidad.

Las universidades tuvieron 5 meses a partir del 19 de junio de 2002 para que los Consejos Superiores Universitarios realizaran la actualización de los estatutos profesoraes de acuerdo con los parámetros establecidos en el Decreto 1279. Por consiguiente, el Consejo Superior de la Universidad Pedagógica Nacional, en ejercicio de sus facultades legales, y en especial de las que le confiere la Ley 30 de 1992, así como en desarrollo de las disposiciones establecidas en el Decreto 1279 del 2002, expide el Acuerdo 038, por el cual se reglamenta el estatuto del profesor universitario bajo la perspectiva de excelencia académica, idoneidad pedagógica y calidad ética del personal académico.

El estatuto profesoral se presenta como el instrumento regulador que establece las condiciones de ingreso, permanencia, ascenso y retiro, así como los derechos, deberes, estímulos, sistema de evaluación y régimen disciplinario. A su vez, define al profesor universitario como la persona que desempeña actividades de docencia y/o, simultáneamente, de investigación, extensión o gestión universitaria en los programas de pregrado y/o posgrado. En cuanto a los profesores catedráticos y ocasionales, el Acuerdo 038 legitima la vinculación por selección de méritos, que obedece a criterios académicos orientados hacia el fortalecimiento del horizonte institucional. La convocatoria pública para la selección por méritos sería realizada por la Vicerrectoría Académica, con base en las necesidades al interior de cada programa académico.

La evaluación de desempeño se convierte en un indicador de continuidad laboral, siempre y cuando la universidad presente la necesidad del servicio. Esta se basa en el plan de trabajo establecido con el jefe de departamento para coordinar actividades de docencia y/o de investigación, extensión o gestión universitaria. Las categorías para profesores catedráticos y ocasionales son independientes de las establecidas para los académicos de planta.

El estatuto profesoral de la Universidad Pedagógica no solo regula el trabajo académico de los profesores de planta, sino que incluye a los catedráticos y ocasionales, lo que establece un conjunto de reglas que delimitan los criterios para el ingreso, el ascenso, la remuneración y desvinculación, así como los derechos, los

deberes, la evaluación y el régimen disciplinar; es decir, que estructura la organización académica para reducir la incertidumbre y el conjunto de interpretaciones y decisiones posibles, individuales y/o colectivas. Por consiguiente, y de acuerdo con Acosta (2000), “las reglas juegan un papel relevante para reducir los universos de selección en las decisiones y buscan orientar un determinado orden social modelando el comportamiento” (p. 58).

El reconocimiento de los profesores catedráticos y ocasionales en el estatuto profesoral de la Universidad Pedagógica Nacional no fue solamente un requisito normativo. Por el contrario, dentro de los datos globales encontrados en la década de los noventa en relación con la planta docente, se develaba que más del 80% de los profesores estaban vinculados bajo la modalidad de catedrático u ocasional, lo que al parecer se mantenía hasta el año 2002, según documento presentado por los docentes de la Facultad de Bellas Artes al Consejo Superior el día 22 de abril, y que reposa en el Acta 07 del mismo año, el cual expresa:

(...) si tenemos en cuenta que en este momento más del 80% del personal docente de la Universidad Pedagógica Nacional está contratado como docente ocasional o catedrático (incluso, el programa de Artes Escénicas opera, hasta la fecha, sin ningún profesor de planta), lo cual crea una condición de transitoriedad que difícilmente podrá conducir hacia un proyecto serio, ya que la frontera del personal de planta, el ocasional y el catedrático cada vez se ha marcado más.

De acuerdo con los planteamientos expresados por los profesores catedráticos y ocasionales, la vinculación como fenómeno de transitoriedad no brindaba las garantías de estabilidad laboral, y mucho menos de calidad y productividad en las actividades académicas, por lo que era necesario un replanteamiento del estatuto profesoral para visibilizar la regulación y participación en los diversos escenarios de la vida universitaria. En relación con los requerimientos solicitados, los miembros del Consejo Superior se manifestaron desde sus diferentes posiciones:

Juan Carlos Orozco (representante de los profesores): (...) los problemas relativos a la calidad académica y a la igualdad de derechos. Se debe resolver de una manera adecuada ese tipo de expectativa, particularmente lo que tiene que ver con estímulos e incentivos, como es el derecho a que sean reconocidos como miembros activos de

la comunidad académica. En la práctica se ha observado que son ciudadanos de tercera categoría en la universidad, no sólo por el tipo de remuneración que reciben. [...].

Judith Arteta (Vicerrectora Académica): (...) con el interés de participación en la vida institucional, también se ha venido atendiendo por parte de la Vicerrectoría Académica y el Comité de Asignación de Puntaje; se logró que en el Manual de Criterios y Procedimientos para la vinculación de profesores y elaboración de los planes de trabajo, se incluyera la posibilidad de que profesores de cátedra y ocasionales se vinculen a proyectos de investigación. En cuanto al aumento salarial, es una petición justa que debe ser analizada en el Consejo [...].

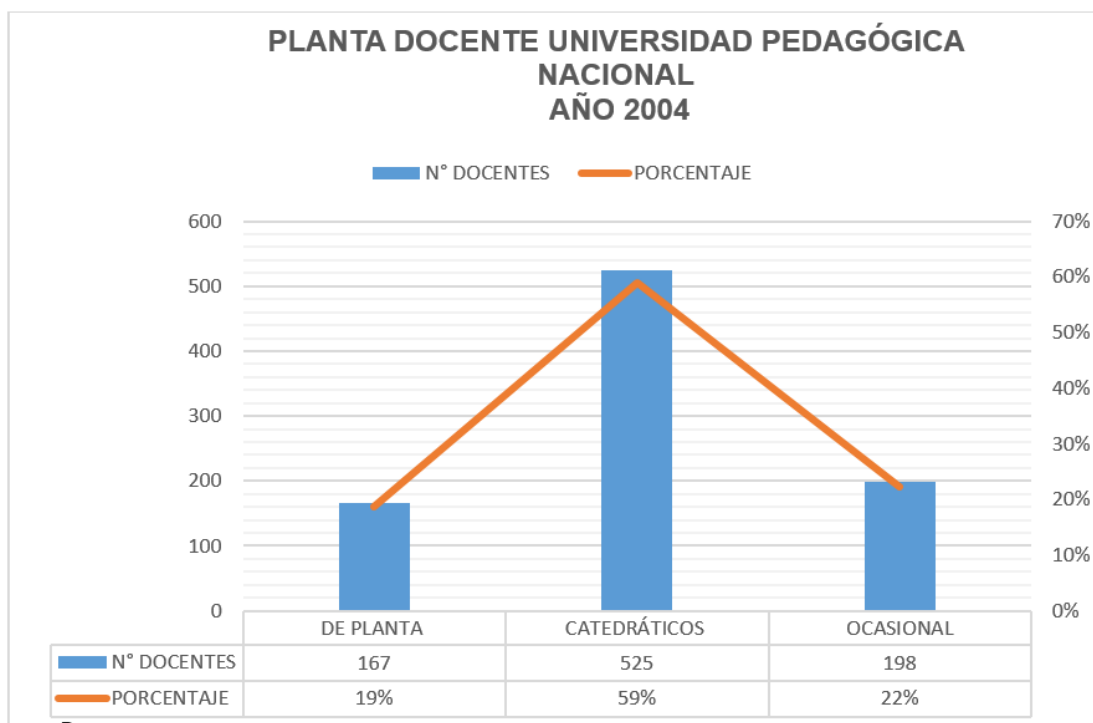
Edgar Machado (representante ex-rectores universidades públicas): Desde 1980 se desvirtuó la figura del profesor ocasional. El profesor ocasional es aquel que reemplaza temporalmente a un profesor que se va de comisión o en periodo sabático; por razones financieras las universidades acudieron a esta figura con el fin de hacer viable el manejo presupuestal de atención a las labores académicas. Se debe analizar en qué condiciones se establece la clasificación de ocasionales y catedráticos (Universidad Pedagógica Nacional, 2002).

La docencia ocasional y catedrática deja de ser una asertiva solución a las necesidades de la universidad para convertirse en un flagelo para los profesionales vinculados mediante esta modalidad, en tanto que no hay mayor estabilidad laboral y académica que permita condiciones para la permanencia y, de esta manera, para trascender más allá de la función de docencia.

Con base en la información suministrada por la Subdirección de Personal de la Universidad Pedagógica Nacional, el primer dato registrado por la modalidad de vinculación corresponde al año 2004 (ver Gráfico 3-2). Sin embargo, permite corroborar la veracidad de la información encontrada en documentos no oficiales. Así, la planta docente estaba conformada por un total de 850 profesores, de los cuales una quinta parte correspondía a la vinculación de planta, mientras que casi tres quintas partes a la modalidad de cátedra, lo que indica que la tendencia en la década de los noventa se mantenía —más del 80% de los profesores se encontraban vinculados bajo de la modalidad de cátedra u ocasional—. Sin embargo, en este año ingresaron 24

académicos de planta con dedicación de tiempo completo, mediante el concurso denominado *“El Relevo Generacional”*.

Gráfico 3-2. Planta docente de la Universidad Pedagógica Nacional para el año 2004



Gráfica: La autora – Datos Suministrados por la Subdirección de la Universidad Pedagógica Nacional

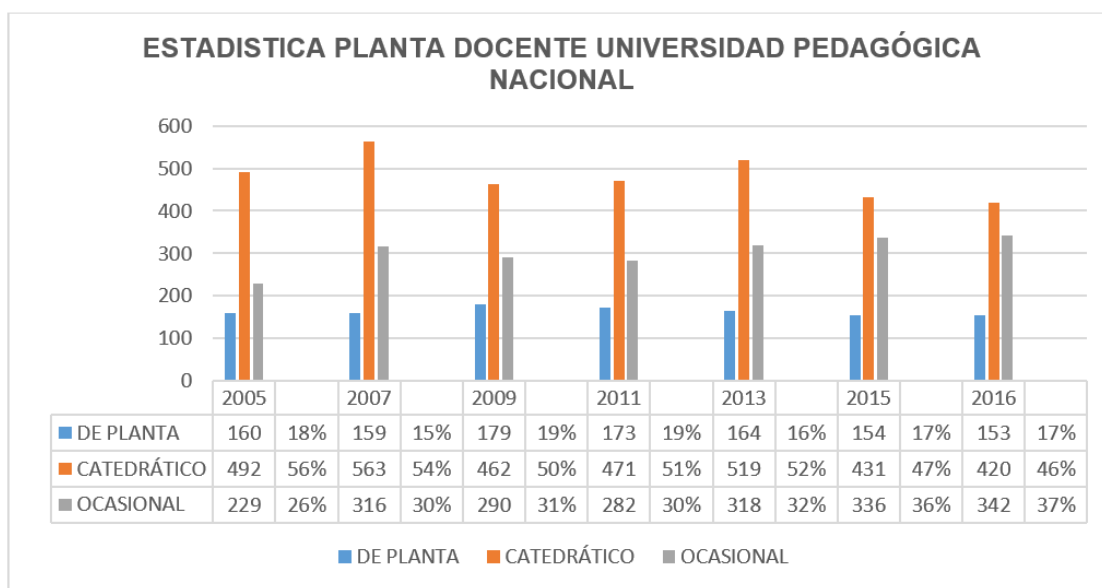
Fuente: Elaboración propia, con datos suministrados por la Subdirección de Personal de la Universidad Pedagógica Nacional.

La conformación de la planta docente de la Universidad Pedagógica Nacional está conformada anualmente en promedio por 945 profesores, y la tendencia que se ha institucionalizado hasta el primer semestre del 2016⁵⁶, como se puede evidenciar en el Gráfico 3-3, es la vinculación bajo la modalidad de cátedra y ocasional, que corresponde a un 82%. Esto quiere decir que menos de dos quintas partes del total de profesores son de planta, situación que se ha venido presentado desde hace casi tres décadas, y que ha sido tema de análisis y debates por parte de la comunidad universitaria. Sin embargo, uno de los motivos para institucionalizar este fenómeno

⁵⁶ Último dato suministrado por la Subdirección de Personal, razón por la cual se aclara que en la estadística presentada no se encuentran incluidos los profesores que ingresaron por el Concurso Público de Méritos (2015-2016).

corresponde a la parte financiera, en tanto que se amplía la cobertura sin un incremento real en la partida presupuestal para el pago de la nómina, lo que ha llevado a utilizar esta figura de contratación debido a su reducido costo, ya que los contratos se hacen por periodos académicos inferiores a un año.

Gráfico 3-3. Distribución de la planta docente de la Universidad Pedagógica Nacional entre 2005 y 2016



Gráfica: La autora – Datos Suministrados por la Subdirección de la Universidad Pedagógica Nacional

Fuente: Elaboración propia, con datos suministrados por la Subdirección de Personal de la Universidad Pedagógica Nacional.

De igual manera, los concursos públicos de méritos realizados en la universidad no han sido lo suficientemente sólidos como para impactar la transformación en la estructura de la organización del cuerpo profesoral, en tanto que la universidad es prácticamente sostenida por una planta académica transitoria e inestable en lo laboral.

3-6. La regulación de los docentes catedráticos y ocasionales con respecto a los docentes de planta

El modelo de vinculación que se ha implementado en la universidad ha sido la contratación de profesores catedráticos y ocasionales para atender principalmente las funciones de docencia y, en algunas oportunidades, de investigación y extensión. El criterio que ha predominado para institucionalizar esta regla tiene su fundamento en la parte financiera, ya que el presupuesto con el que cuentan anualmente las instituciones no alcanza para vincular a profesores de planta, y en tanto que es necesario atender la oferta académica, se recurre a la figura del docente catedrático y ocasional.

Frente a esta situación, la Corte Constitucional de Colombia se pronunció en la Sentencia C-006 de 1996, en la que estableció que las universidades debían hacer uso racional de estas modalidades de vinculación, de forma que se evitara suplir con ella carencias originadas por la parte financiera y/o política. Sin embargo, más allá de los límites señalados, muy probablemente obedece a la reducción del gasto fiscal como resultado de los salarios.

Con Ley 30 de 1992, desde el principio de autonomía se le concedió a las universidades la potestad para contratar profesores a término definido inferior a un año o periodos académicos con dedicación por horas, tiempo completo o medio tiempo, mediante la celebración de contratos por servicios administrativos, lo que ha generado que se utilice esta figura de vinculación con el fin de sostener la planta docente, ya sea para reemplazar a un profesor de planta que se encuentre en licencia, comisión o año sabático, o cualquier vacante temporal generada por la necesidad del servicio.

Sin embargo, esta es una situación de inestabilidad que se ha prolongado desde la década de los sesenta, y que no solo ha afectado las labores académicas dentro de la institución sino también las condiciones relacionadas con el factor contractual, en razón de que al ser contratos por periodos inferiores a cinco meses —en el caso de los profesores catedráticos— o a un año —para los ocasionales—, se presentan interrupciones en la remuneración salarial, así como en las afiliaciones y cotizaciones de salud, pensión y aseguradora de riesgos profesionales.

La docencia ocasional deja de ser una solución y se convierte en un verdadero flagelo académico para las universidades y para los profesionales contratados mediante esa forma. En otras palabras, la docencia ocasional es inconveniente para quienes la realizan continuamente, semestre a semestre, durante décadas, sin posibilidad alguna de vinculación estable de ascenso en la universidad, pero también lo es para la institución que aparentemente resuelve el problema ante sus estudiantes, permitiendo que el Estado eluda una obligación esencial con el Estado (Mantilla, 2016).

En el marco de la expedición normativa que se generó a partir de la expedición de la Constitución Política de Colombia, la Ley 30 de 1992 y los decretos que establecen el régimen salarial de los profesores universitarios de las universidades estatales, se han modificado gradualmente los estatutos profesoraes a luz de las directrices estipuladas legalmente para regular el trabajo académico del cuerpo profesoral. Por consiguiente, la Tabla 3-2 presenta una comparación del modo de regulación de los profesores vinculados bajo la modalidad de planta, catedrático y ocasional, que toma como único referente el Acuerdo 038 de 2002, correspondiente al vigente estatuto docente de la Universidad Pedagógica Nacional, en tanto que es el instrumento legal que direcciona las reglas para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del profesor universitario.

Tabla 3-2. Regulación del trabajo académico de los profesores universitarios de la Universidad Pedagógica Nacional

Indicadores	Vinculación		
	De planta	Catedrático	Ocasional
Ingreso	Concurso publico de méritos	Selección de méritos	
Ente regulador	Vicerrectoría Académica		
Vinculación	Periodo de prueba o en carrera docente	Contrato por horas para un periodo académico	Contrato por un periodo inferior a un año
Funciones	Desempeña actividades académicas de docencia en los programas de pregrado y/o posgrado y, simultánea o alternativamente, en actividades de investigación, extensión y gestión institucional		
Dedicación	• De dedicación exclusiva • De tiempo completo: 40 horas semanales • De medio tiempo: 20 horas semanales	• Dedicación hasta de 16 horas semanales	• De tiempo completo: 40 horas semanales - De medio tiempo: 20 horas semanales

Tabla 3-2. Regulación del trabajo académico de los profesores universitarios de la Universidad Pedagógica Nacional (continuación)

Indicadores	Vinculación		
	De planta	Catedrático	Ocasional
Escalafón	Auxiliar, asistente, asociado, titular		
Deberes	Buscar la excelencia académica por medio de la capacitación y actualización permanente. Desempeñar con imparcialidad, responsabilidad y eficiencia las funciones inherentes al cargo. Acreditarse como profesor de la universidad en todas las modalidades de productividad académica y actividades de tipo académico. Presentar los informes y evaluaciones que se le soliciten. Preservar la libertad de aprendizaje.		
Derechos	Ejercer con plena libertad las actividades académicas. Participar en programas de desarrollo, actualización de conocimientos. Recibir remuneración y el reconocimiento de las prestaciones sociales. Obtener las licencias, permisos y comisiones establecidos en el régimen legal. Elegir y ser elegido. Participar de los incentivos y distinciones. Desarrollar el trabajo en condiciones dignas.		
Evaluación	La evaluación de desempeño del profesor universitario es parte fundamental del Sistema de Autoevaluación Institucional de la Universidad. Contribuye a <i>comprender, transformar y cualificar los procesos académicos</i> .		

Fuente: Elaboración propia, con base en el Acuerdo 038 de 2002.

Las condiciones de la regulación del trabajo académico de los profesores universitarios derivadas de los cambios normativos, el diseño de mecanismos para el ingreso de manera meritoria y el diseño de instrumentos de evaluaciones que midan el desempeño para la permanencia y/o renovación de los contratos, permite establecer un modo de regulación basado en las competencias disciplinares y/o pedagógicas, que para el caso de la Universidad Pedagógica Nacional incluyen a los profesores catedráticos y ocasionales, con lo que estas modalidades de vinculación se institucionalizan como fundamentales para el desarrollo de las funciones de la universidad, en tanto que se ha estructurado la conducción del trabajo académico hasta el punto de encontrar que las únicas diferencias existentes entre los profesores de planta están relacionadas con la vinculación por contrato a término definido —ya sea por periodo académico o inferior a un año— con el tiempo de experiencia establecido y la productividad académica que solo produce efectos para el ascenso y/o reubicación en el escalafón, sin causar efectos salariales ni prestaciones adicionales. Esto puede observarse en la Tabla 3-3.

Tabla 3-3. Regulación del trabajo académico de los profesores universitarios de la Universidad Pedagógica Nacional

De Planta	Catedrático y Ocasional
Profesor auxiliar	
• Título profesional universitario • Dos años de experiencia o desempeño destacado	• Tener título de profesional universitario
Profesor asistente	
• Cumplir con los requisitos para ser profesor auxiliar • Dos años de experiencia calificada como profesor auxiliar • Presentar productividad académica • Tener título de posgrado o productividad académica	• Cumplir con el requisito exigido para ser profesor auxiliar • Acreditar experiencia calificada de dos años en docencia universitaria o cinco años profesionales • Tener como mínimo título de especialización en el área de la actividad docente.
Profesor asociado	
• Cumplir con los requisitos exigidos para ser profesor asistente • Acreditar tres años de experiencia calificada como profesor asistente • Productividad académica • Título de maestría o doctorado, o productividad académica • Aprobación por pares externos de un trabajo	• Cumplir con los requisitos exigidos para ser profesor asistente • Acreditar experiencia calificada como profesor universitario de cuatro años o seis profesionales • Tener como mínimo título de maestría en el área de actividad docente • Presentar productividad académica que constituya un aporte significativo
Profesor titular	
• Cumplir con los requisitos exigidos para ser profesor asociado • Acreditar cuatro años de experiencia calificada como profesor asociado • Título de Maestría o Doctorado • Productividad académica si sólo se tiene título de maestría • Aprobación por pares externos de un trabajo	• Cumplir con los requisitos exigidos para ser profesor asociado • Acreditar experiencia calificada de cinco años como profesor universitario o siete profesionales • Presentar productividad académica que constituya un aporte significativo

Fuente: Elaboración propia, con base en el Acuerdo 038 de 2002.

La normatividad institucional que regula actualmente el trabajo académico en la universidad no surgió solamente de los agenciamientos gubernamentales establecidos en la legislación nacional; por el contrario, ha sido también el resultado de debates, análisis y voces que a través del tiempo y de los diferentes estamentos universitarios han visibilizado la situación del cuerpo profesoral. En relación con los profesores catedráticos y ocasionales, han sido una constante el aspecto de la estabilidad salarial

y laboral, el reconocimiento como profesionales en igualdad de condiciones — participes del proyecto institucional y democrático de la universidad— y la alta vinculación bajo esta modalidad, que desde la década de los noventa hasta el presente corresponde a un 80% de la planta docente.

CONCLUSIONES

Esta investigación partió con una pregunta orientadora relacionada con la regulación del trabajo académico de los profesores universitarios catedráticos y ocasionales de la Universidad Pedagógica Nacional a partir de la década los noventa, desde una mirada del cambio institucional entendida como los “procesos de transformación que producen ciclos o periodos de cambios en reglas, normas, rutinas y valores que las instituciones representan” (Acosta,2000; p,20). Para ello, se propuso como objetivo general identificar los agenciamientos que han tenido incidencia en su configuración y desde una exhaustiva revisión documental de referentes bibliográficos y normativos lograr situar las principales características de la noción de la profesión académica; identificar los puntos de inflexión que han incidido en su configuración y comparar el modo de regulación vigente de los profesores universitarios nombrados en carrera en relación con el de los catedráticos y ocasionales en la universidad Pedagógica Nacional.

Por tal motivo a continuación, en esta apartado se presentarán las conclusiones dando respuesta a los objetivos planteados, ubicando los hallazgos encontrados en la investigación y finalizando con algunas reflexiones en torno al tema de estudio y que buscan generar posibles nuevas rutas de investigación que enriquezcan los aportes teóricos, conceptuales y metodológicos del grupo de Investigación POLITIA.

Con relación a la identificación de los agenciamientos abordados en este proyecto como los posicionamientos que a través de diagnósticos, discursos y propuestas —ya sea de carácter organizacional, individual o en representación de un colectivo—, han logrado tener incidencia en el desarrollo de la configuración de la regulación del trabajo académico, se logra desvirtuar un poco el imaginario social de que los mecanismos regulatorios son el resultado únicamente de creaciones e imposiciones directas en un gobierno determinado, por el contrario, se evidencia que este tema se ha ido abordado no sólo a partir de los años noventa sino que empezó a

tener incidencia desde los primeros diagnósticos realizados en el marco de la Educación Superior dentro de los planes nacionales de desarrollo y en las propuestas presentadas por las comisiones de expertos tales como la misión Lebret, el informe de Rudolph Atcon, la misión de California entre otros, los cuales se convirtieron en referentes legales y teóricos con relación a la organización y expedición normativa.

Es por ello que, con las recomendaciones del informe Atcon, la Universidad Pedagógica Nacional, sufre un proceso de reestructuración y organización administrativa y académicamente y se crearon modos de regulación para el rector, los estudiantes y el personal administrativo. Sin embargo, con relación al trabajo académico de los profesores no existieron disposiciones formales dentro de los acuerdos y estatutos, por lo que se puede inferir que la labor académica era concebida como una actividad transitoria y por esta razón el tipo de contratación prevaleciente era por hora cátedra, sólo para el cumplimiento exclusivo de la función de docencia y la vinculación se hacía de manera nominal, en tanto que no existían criterios establecidos para el ingreso y mucho menos con el ascenso en el escalafón, es decir que hasta ese momento no se había organizado la carrera del profesorado.

Con el Plan Básico elaborado por la misión de California se dieron los primeros cimientos en términos de la comprensión, estructura y organización de la educación superior en Colombia, por tanto, en la Universidad Pedagógica Nacional, por primera vez se estableció dentro del estatuto profesoral la organización de la carrera docente desde los indicadores para el ingreso y promoción, se reconoció la vinculación de tiempo parcial estableciendo que su regulación sería diferente pero que no fueron estipulados dentro de la reglamentación, es decir que se crearon disposiciones de control formales para el profesor nombrado en carrera, mientras que el catedrático fue regulado desde la informalidad.

Sin embargo, con la expedición del Decreto 80 de 1980 donde se organizó el sistema de educación postsecundaria colombiano y se estipularon las directrices para la regulación del trabajo académico, la Universidad Pedagógica Nacional reestructuró el estatuto profesoral a luz del Decreto Ley y legitima por primera vez el concurso público y abierto para la provisión de nuevos cargos en la planta docente, se estableció

un orden en la regla para los profesores de hora cátedra relacionados con: - los criterios para el ingreso a la docencia (formación profesional y experiencia), - la selección mediante la presentación del decano al Rector. – el tiempo de permanencia correspondía a menos de 10 horas lectivas a la semana y su vinculación mediante la celebración de contrato administrativo por prestación de servicios por periodos académicos.

Es decir, que la década de los ochenta marcó un cambio en la regulación del trabajo académico para los profesores catedráticos con relación al ingreso, la selección y la vinculación, pasando de la informalidad a la formalidad en la regla y creando disposiciones de control desde lo laboral que se institucionalizarían legalmente a partir de la década de los noventa.

La organización del Estado a partir de los años noventa, el cambio en la Constitución Política, la reforma de la educación superior con la Ley 30 donde se crea la figura del docente ocasional y la expedición del Decreto 1444 de 1992 por el cual se dictaron disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados públicos docentes de las universidades públicas del orden nacional, permearon de manera directa el trabajo académico de los profesores universitarios y por ende las condiciones establecidas dentro de los modos de regulación.

A la luz de esos cambios normativos, la Universidad Pedagógica Nacional organizó sus estatutos con la participación de la comunidad universitaria y con las propuestas halladas se puede afirmar que la planta profesoral en ese momento era de carácter transitorio en tanto que más de las cuatro quintas partes estaban vinculados por hora cátedra u ocasional que no contaban con la formación profesional ni experiencia mínima relacionada con el componente pedagógico, no había reconocimiento para participar en procesos democráticos, ni gozar de los estímulos, la función sustantiva de la docencia estaba sostenida por éste grupo profesoral que solicitaba condiciones por parte de la universidad para ingresar a la carrera por medio de concurso privilegiando la permanencia y trayectoria que habían construido.

A partir de las propuestas presentadas por los estamentos de la universidad se aprobó el estatuto profesoral de la década de los noventa, donde se generaron un

conjunto de disposiciones que cambiaron el modo de regulación del trabajo académico de los profesores universitarios catedráticos y ocasionales, en tanto que se institucionalizaría el mecanismo de selección y vinculación por medio de convocatoria - se crearía una categoría en el escalafón para nominarlos, - se ampliaría el número de horas semanales que de 10 pasaría a 12, - la continuidad dependería del informe presentado por el jefe inmediato, - la vinculación sería sólo para cumplir la función de docencia y la asignación de puntos adicionales por experiencia y productividad calificada.

Es decir, que en esta década marcó una nueva configuración en la regulación del trabajo académico de los profesores universitarios catedráticos y ocasionales generando pautas de comportamiento con relación al ingreso que pasó de ser un proceso nominal a una convocatoria de méritos, al ascenso relacionados con criterios de experiencia y productividad académica y la permanencia dada desde un dispositivo de control como el informe de un superior.

Después de identificar los agenciamientos que han tenido incidencia en la configuración de la regulación, es importante situar las principales características de la profesión académica, las cuales no se pueden ver de forma aisladas sino que se entrecruzan y están enmarcadas desde dos componentes o modalidades, el primero se relaciona con los saberes específicos de una disciplina, los cuales se conforman desde los nichos o tribus académicas que buscan resguardar y establecer reglas que permiten validar y difundir el conocimiento específico y el segundo corresponde a la organización y función social que tiene la universidad

Es decir, que la profesión académica demarca condiciones particulares relacionadas con el saber disciplinar, laboral pero también a las transformaciones de la universidad que responde a las necesidades de la sociedad, convirtiendo a los profesores universitarios en actores nodales.

A la luz de lo anterior, es pertinente mencionar los puntos de inflexión claves que han incidido en la configuración de la profesión académica, los cuales se enmarcan desde el siglo XX con la concepción de la universidad como una institución tecnocrática y de masas que respondería a las nuevas demandas y necesidades emergentes de la

modernidad, por lo que asumió un papel importante en la expedición de certificados diferentes áreas y su uso social cobraría significado, lo que marcó un cambio en la posición del personal académico, en la composición y organización del trabajo intelectual que buscaría dar respuesta.

De igual manera, el proceso de expansión y masificación de la Educación Superior, se presenta como otro punto de inflexión, en donde a partir de ese momento se crea la noción de docente en el ámbito de la Educación Superior que, a diferencia del catedrático, ya no contaría con una práctica profesional externa a la labor como profesor dentro de la Universidad y por ende la conformación de la planta profesoral se configuró por medio de la contratación de profesionales con escasa formación y experiencia laboral en virtud de suplir la demanda educativa del momento, lo cual incidió en los procesos de enseñanza de los nuevos profesionales.

La organización del sistema de educación postsecundaria a través del Decreto Ley 80 de 1980 se establece como punto de inflexión, donde se definió con claridad el funcionamiento de las instituciones y las condiciones para la oferta educativa, de modo que las reglas como los mecanismos de regulación fueran claros, por ello se expidió la normatividad que reglamentaría la función, organización y clasificación del personal docente.

Se sitúa otro punto de inflexión a partir de los años noventa cuando se configura un nuevo modelo de Estado que implicaría el abandono del papel de interventor en la regulación de la economía y en la redistribución de la riqueza para favorecer la libertad de mercado, dirigida a satisfacer las demandas de los sectores con mayor concentración de capital. El modelo de Apertura económica trajo consigo un cambio Constitucional y una sobrerregulación en las disposiciones normativas relacionadas con la Educación Superior, con lo que se marcaría considerablemente la profesión académica desde indicadores de calidad, eficiencia, productividad en el desarrollo y cumplimiento de las funciones de docencia, investigación y extensión.

Con relación a la comparación del modo de regulación vigente de los profesores universitarios nombrados en carrera en relación con el de los catedráticos y ocasionales en la universidad Pedagógica Nacional, es importante mencionar que en el año 2002 el gobierno nacional expidió el actual Decreto 1279 donde dicta nuevas disposiciones en materia salarial y prestacional para los docentes de las universidades estatales, por consiguiente, la Universidad Pedagógica Nacional tuvo que modificar sus estatutos y dentro del diagnóstico encontrado con relación al tema, se puede inferir con relación a la planta académica que ésta seguía siendo sostenida por docentes catedráticos y ocasionales para ejercer la función de docencia sin tener mayor injerencia en la investigación, al ser una vinculación de transitoriedad no brindaba las garantías de estabilidad laboral y mucho menos de calidad, productividad ni de participación en los diversos escenarios de la vida universitaria.

Por consiguiente, el nuevo estatuto se presentó como instrumento de regulación del trabajo académico de los profesores donde se institucionaliza condiciones de ingreso, permanencia, ascenso y retiro, así como los derechos, deberes, sistema de evaluación y régimen disciplinario no sólo para los nombrados en carrera sino para los catedráticos y ocasionales, donde se legitimó la vinculación por selección de méritos para fortalecer la función de docencia de acuerdo a las necesidades de cada programa académico, la evaluación y el plan de trabajo se convirtió en un instrumento de control y permanencia, se establecieron condiciones propias para la reubicación y ascenso dentro del escalafón docente.

Es decir, que se crearon disposiciones de control con relación a que la vinculación al igual que los nombrados en carrera sea por proceso de selección de méritos, acceder a un sistema de estímulos académicos los cuales fueron contemplados en el Acuerdo 016 de 2005, establecimiento de indicadores precisos para la ubicación y ascenso, participación de actividades relacionadas con la investigación y extensión aunque prevaleciendo lo contratación para cumplir con la función sustantiva de la docencia y reconociendo el derecho a participar del gobierno universitario.

Lo anterior permite identificar que la regulación de los profesores universitarios nombrados en carrera con relación a los catedráticos y ocasionales se ha ido estructurado de tal manera que las diferencias existentes están relacionadas con la vinculación dada por contrato a término definido por periodo académico, con el tiempo de experiencia establecidos y en la productividad académica que sólo produce efectos para el ascenso y/o reubicación en el escalafón generando un ajuste salarial cuando se pasa de una categoría a otra.

La normatividad institucional que hoy día regula el trabajo académico de los profesores universitarios en la Universidad Pedagógica Nacional no ha surgido solamente de los agenciamientos externos establecidos en la normatividad nacional, sino que ha sido el resultado de debates, análisis y posicionamientos que a través del tiempo y de diferentes estamentos de la comunidad universitaria han visibilizado la situación de transitoriedad en la vinculación de la planta profesoral.

Reflexiones

Este trabajo investigativo desde su carácter descriptivo se convierte en un insumo teórico – metodológico para el acercamiento de manera general a la configuración de la regulación del trabajo académico de los profesores universitarios, específicamente catedráticos y ocasionales dentro la Universidad Pedagógica Nacional, no sólo desde el entendimiento causa y efecto de la norma, sino desde los agenciamientos que se esconden detrás de ella, lo cual lleva a generar interrogantes que se pueden convertir como se había mencionado inicialmente en nuevas rutas de investigación para enriquecer la comprensión en los modos de regulación. Es por ello, que se deja en el tintero:

¿Por qué la Universidad Pedagógica Nacional no ha establecido a través de los planes cuatrienales estrategias para ir eliminando gradualmente la desproporción entre

el número de profesores nombrados en carrera con relación a los catedráticos y ocasionales?,

¿La figura de catedrático y ocasional se utiliza por una cuestión financiera?, o se ha convertido en una pauta institucionalizada que sólo se sobre-utiliza para atender las necesidades del servicio?

¿Qué acciones está tomando la Universidad Pedagógica Nacional para generar condiciones de estabilidad, reconocimiento de la trayectoria, participación en grupos de investigación con relación a los docentes catedráticos y ocasionales?

Si la función de docencia la sostienen los profesores catedráticos y ocasionales, entonces en manos de quién está la investigación, ¿de los profesores en carrera únicamente?, ¿no se investiga?...

¿Por qué la presencia de la Universidad Pedagógica Nacional dentro de los debates a nivel externo con relación a la configuración de la legislación sobre la regulación del trabajo académico ha sido tan pasiva, cuando se supone que legalmente es consagrada y considerada como la Institución asesora del Ministerio de Educación Nacional de Colombia en la definición de las políticas públicas relacionadas con la docencia?

REFERENCIAS

- Acosta, A. (1998). Estado, políticas y universidades en un periodo de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México. *Revista Sociológica*, evaluación y reforma de la Universidad, 13(36), 89-114. Recuperado de <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/3604.pdf>. Consultado el 18 de agosto de 2016.
- Acosta, A. (2000). *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México*. México. Universidad de Guadalajara y Fondo de Cultura Económica.
- Acosta, A. (2002). Poder y políticas universitarias en América Latina. El neointervencionismo estatal. *Revista Nueva Sociedad*, 179, 45-59. Recuperado de http://nuso.org/media/articles/downloads/3051_1.pdf. Consultado el 18 de agosto de 2016.
- Aguilar, M. (2002). La profesión académica como objeto de estudio. Antecedentes y referentes conceptuales. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, 3(97), 63-77. Universidad de Costa Rica. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15309706>. Consultado el 04 de marzo de 2016.
- ASCUN. (1968). *Plan básico de la educación superior en Colombia*. Bogotá: Fondo Universitario Nacional.
- Balachevsky, E. (2009). Los cambiantes patrones de la profesión académica en la era de la globalización. En N. P. Stromquist. (Ed.). *La profesión académica en la globalización*. México: ANUIE.
- Bernasconi, A. (2012). La profesión académica en América Latina: Chile y Venezuela. En L. N. Fernández y M. Marquina. (Eds.). *El futuro de la profesión académica: Desafíos para los países emergentes*. Argentina: EDUNTREF.
- Bocanegra, H. (2011). Las reformas legales a la universidad de Colombia: Los síntomas de una crisis permanente y la continuidad de una política. *Revista Verba Iuris*, 25, 11-39. Recuperado de <http://www.unilibre>.

- edu.co/verbaiuris/25/las-reformas-legales-a-la-universidad-en-colombia-los-sintomas-de-una-crisis-permanente-y-la-continuidad-de-una-politica.pdf. Consultado el 02 de septiembre de 2016.
- Brunner, J. J. (1985). *Universidad y sociedad en América Latina: un esquema de interpretación*. Caracas. CRESALC-UNESCO.
- Brunner, J. J. (1990). *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*. Chile. Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. J. (1991). El contexto actual de la educación superior en América Latina. Recuperado de <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9107.pdf>. Consultado el 10 de abril de 2016.
- Brunner, J. J. (2007). *Universidad y sociedad en América Latina*. México: Universidad Veracruzana-Instituto de Investigaciones en Educación.
- Carrillo, F, (2016, julio 3). La séptima papeleta: el sueño estudiantil que cambió la historia. *El Tiempo*.
- Corte Constitucional, (1996). *Sentencia C-006-96*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-006-96.htm>. Consultado el 24 de noviembre de 2016.
- Decreto 1218. (1936, julio 11). *Diario oficial*, 23229. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1245556>. Consultado el 12 de junio de 2016.
- Decreto 1283. (1935, agosto 5). *Diario oficial*, 22951. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102993_archivo_pdf.pdf. Consultado el 2 de agosto de 2016.
- Decreto 1279. (2001, junio 29). Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-86141_archivo_pdf.pdf. Consultado el 22 de mayo de 2016.
- Decreto 1297. (1964, julio 3). *Diario oficial*, 31404. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1261765>. Consultado el 15 de mayo de 2016.
- Decreto 1444. (1992, septiembre 3). *Diario oficial*, 40568. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103567_archivo_pdf.pdf. Consultado el 21 de mayo de 2016.

- Decreto 1464. (1963, agosto 1). *Diario oficial*, 31145. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103709_archivo_pdf.pdf. Consultado el 22 de mayo de 2016.
- Decreto 2912. (2001, diciembre 31). Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86123_archivo_pdf.pdf. Consultado el 17 de abril de 2016.
- Decreto 3153. (1968, enero 22). *Diario oficial*, 32.691. Recuperado de http://186.154.251.228:85/docs/decreto_3153_1968.htm. Consultado el 22 de mayo de 2016.
- Decreto 80. (1980, febrero 26). *Diario oficial*, 35.465. Recuperado de https://www.redjurista.com/Documents/d0080_80.aspx#/viewer. Consultado el 23 de mayo de 2016.
- Decreto 910. (1992, junio 2). *Diario oficial*, 40461. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1729533>. Consultado el 14 de agosto de 2016.
- Dimaggio, P. y Powell, W. (1991). Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En W. POWELL y P. Dimaggio. (Eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Universidad Autónoma del Estado de México-Fondo de Cultura Económica.
- Fernández, N. (2012). La profesión académica en América Latina. Situación y perspectivas. En L. N. Fernández y M. Marquina. (Eds.). *El futuro de la profesión académica: Desafíos para los países emergentes*. Argentina: EDUNTREF.
- Franco, A. (s.f.). *La reforma universitaria colombiana de 1980*. Recuperado de http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/5_7pole.pdf. Consultado el 02 de septiembre de 2016.
- Galaz, J., et al. (2008). Los dilemas del profesorado en la educación superior mexicana. *Revista Calidad en la Educación*, 28, 54-69. México. Recuperado de http://www.ses.unam.mx/curso2009/materiales/m5/s2/M5_Sesion2_DilemasProfesorado.pdf. Consultado el 07 de mayo de 2016.

- García, C. (2000). Proyecto de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional y Exposición de Motivos. En A. Tirado Mejía y G. Arciniegas. (Eds). *Alfonso López Pumarejo y la Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá: UNIBIBLOS.
- García, A. (2005). *Universidad, organización e incentivos: desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Argentina: Mino y Dávila editores.
- García, B. y Ortiz, B. (2012). *Conceptualizaciones del trabajo académico del profesor universitario*. Recuperado de http://die.udistrital.edu.co/sites/default/files/doctorado_ud/publicaciones/conceptualizaciones_sobre_trabajo_academico_del_profesor_universitario.pdf. Consultado el 07 de mayo de 2016.
- Gaviria. C. (1991). *La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/gaviria_Estrategias_del_plan2.pdf. Consultado el 22 de mayo de 2016.
- Gil, M., et al. (1994). *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gutiérrez, R. (2011). *La encrucijada universitaria*. Medellín: ASOPRUDEA.
- Grediaga, R. (1999). *Profesión académica, disciplinas y organizaciones. Procesos de socialización y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos*. México. ANUIES.
- Grediaga, R. (2000). La profesión académica en México: Mecanismos de evaluación, renovación y procesos de consolidación. En D. Cazés, E. Ibarra y G. Porter. (Eds.) *Los actores de la universidad: ¿unidad en la diversidad?* México: CIIICH-UNAM.
- Grediaga, R. (2001). Retos y condiciones de desarrollo: la profesión académica en México en la última década. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 6(11), 95-117. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/140/14001107.pdf>. Consultado el 10 de abril de 2016.
- Grediaga, R. et al (2004). *Políticas públicas y cambios en la profesión académica en México en la última década*. México: ANUIES

- Holmes, C. (1992). Exposición de motivos al Proyecto de Ley de Reforma de Educación Superior. En Senado de la Republica de Colombia. (Comp.). *Historia de las leyes, legislatura 1992* (Tomo VI). Bogotá: Senado de la Republica de Colombia.
- Ibarra, E. (1998). *La universidad en México hoy: Gubernamentalidad y modernización*. México. Talleres de Publicaciones e Impresiones de Calidad, S.A de C.V. Recuperado de http://www.laisumedu.org/DESIN_Ibarra/Usuarios/prueba2.pdf. Consultado el 08 de agosto de 2015.
- Ibarra, C.E. y Rondero, L.N. (2005). Regulación de trabajo académico y deshomologación salarial: balance general de sus ejes problemáticos. *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva*, 569–601.
- Jaramillo, H. y Cuestas, M. (1999). La educación superior en Colombia. *Foro del seminario sobre educación superior*. Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/Subsitio/Foros-de-Reforma-a-la-Educacion-Superior/Documentos/Documento-Foro-Universidades.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2016.
- Jepperson, R. (1991). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En W. Powell y P. DiMaggio. (Eds.). *El nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Universidad Autónoma del Estado de México-Fondo de Cultura Económica.
- Ley 4. (1992, mayo 18). *Diario oficial*, 40451. Recuperado de <http://www.alcaldia bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1166>. Consultado el 17 de junio de 2016.
- Ley 68. (1935, diciembre 14). *Diario oficial*, 23060. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/25925/1/23426-81530-1-PB.PDF>. Consultado el 16 de junio de 2016.
- Ley 68. (1964, enero 17). *Diario oficial*, 31270. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-103824_archivo_pdf.pdf. Consultado el 16 de junio de 2016.
- Ley 73. (1962, diciembre 14). *Diario oficial*, 23075. Recuperado de http://www.pedagogica.edu.co/admin/UserFiles/ANEXO_2_LEY_73_DE_1992_S

- E ADICIONA NOMBRE DE LA%20 UPN.pdf. Consultado el 15 de julio de 2016
- López, A. (1974). *Para cerrar la brecha. Plan de desarrollo económico y social 1974-1978*. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lopez_Programas_Sociales.pdf. Consultado el 22 de mayo de 2016.
- López, H. y Botero, D. (1999). *Análisis y evaluación del Decreto 1444. Informe final*. Medellín: CIDE – ICFES.
- López, L. (2013). *Reflexión sobre las aproximaciones al trabajo académico del profesor universitario. Estado del arte (2000-2009)*. Bogotá, Colombia. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Recuperado de http://die.udistrital.edu.co/sites/default/files/doctorado_ud/publicaciones/reflexion_sobre_aproximaciones_trabajo_academico_del_profesor_universitario.estado_del_arte_2000_2009.pdf. Consultado el 10 de septiembre de 2016
- Lozano, F. (2002). *El Decreto 1279 de junio 19 de 2002: ni el 2912 ni el 1444, pero sustitutivo al fin del impuesto y regresivo 2912 y producto de la Federación Nacional de Profesores Universitarios*. Recuperado de <http://www.moir.org.co/EL-DECRETO-1279-DE-JUNIO-19-DE.html>. Consultado el 18 de septiembre de 2016.
- Lucio, R. y Serrano, M. (1992) *La educación superior. Tendencias y políticas estatales*. Santafé de Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores
- Lleras Camargo, A. (1961). *Reconstrucción nacional. Plan de desarrollo económico y social 1961-1970*. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lleras3_Sintesis_Programa_Dllo_Econo.pdf. Consultado el 22 de mayo de 2016.
- Lleras Restrepo, C. (1969). *Operación Colombia. Plan de desarrollo económico y social 1969-1972*. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Carlos_LLeras_Restrepo_Analisis_Polits_Sectoriales.pdf. Consultado el 22 de mayo de 2016.
- Lloreda, F. (2002, marzo 18). *Comunicado 00179*. Recuperado de http://www.unal.edu.co/secretaria/normas/rg/2002/CR008_02R.pdf. Consultado el 19 de septiembre de 2016.

- Mantilla, I. (2016, agosto 5). Estudiantes permanentes, profesores ocasionales. *El Espectador*.
- March, G. y Olsen, P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.
- March, G. y Olsen, P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa-Fondo de Cultura Económica.
- March, G. y Simon, H. (1969). *Teoría de la organización*. Barcelona: Ariel.
- Marquina, M. (2012). La profesión académica en Argentina: principales características a partir de las políticas recientes. En L. N. Fernández y M. Marquina. (Eds.). *El futuro de la profesión académica: Desafíos para los países emergentes*. Argentina: EDUNTREF.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1991). Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. En W. Powell y P. DiMaggio. (Eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Universidad Autónoma del Estado de México-Fondo de Cultura Económica.
- Molina, C. (2013). *FUN – ASCUN En la historia del sistema universitario colombiano, 1958-1968*. Bucaramanga, Colombia: Universidad Industrial de Santander.
- Ministerio De Educación Nacional. (2002, febrero). Nuevo régimen para profesores universitarios, por la calidad y la viabilidad de las universidades. *Altablero Periódico*, 12. Recuperado de <http://mineducacion.gov.co/1621/article-87802.html>. Consultado el 13 de septiembre de 2016.
- Moncayo, V. y Montañéz, V. (2002, febrero 20). *Sobre régimen salarial y prestacional del profesorado universitario y la situación planteada por el Decreto 2012 de 2001*. Recuperado de http://www.unal.edu.co/secretaria/normas/rg/2002/CM002_02R.pdf. Consultado el 13 de septiembre de 2016.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ortíz, M., et al. (2008). *El trabajo académico del profesor universitario*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Orozco, L. (2013). Tendencias de las políticas públicas en materia de educación superior. En L. Orozco. (Ed.). *La educación superior: retos y perspectivas*. Bogotá: Uniandes
- Palacios, M. (2001). Análisis del Decreto 2912 de 2001. Encuentro de Secretarios Generales y Asesores Jurídicos del Sistema Universitario Estatal -SUE-. Grupo CHHES-BIOGENESIS Uni-pluri/versidad, 3(1), 31-33. Universidad de Antioquia. Recuperado de <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/download/.../11179>. Consultado el 14 de septiembre de 2016.
- Pérez, M. (2010). Evaluación y educación superior en la sociedad del conocimiento. En L. Sánchez Y M. Navarro. (Eds.). *Educación superior y sociedad del conocimiento*. Tamaulipas: Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- Pérez, M. & Monfredini, I. (2011). *Profesión académica: mecanismos de regulación, formas de organización y nuevas condiciones de producción intelectual*. México: Universidad de Guadalajara.
- Pizarro, R. (2003). *La educación terciaria en Colombia*. Washington: Banco Mundial. Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/Subsitio/Foros-de-Reforma-a-la-Educacion-Superior/Documentos/BM---Educacion-Terciaria-en-Colombia.pdf>. Consultado el 15 de octubre de 2016.
- Rama, C. (2006). *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, J, (2002). La profesión académica en Sonora, el énfasis en la docencia. *Revista Sociológica*, 17(49), 73-92. Recuperado de <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/4904.pdf>. Consultado el 12 de octubre de 2016.
- Romero. J. (1999). Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias. En W. Powell y P. Dimaggio. (Eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Universidad Autónoma del Estado de México-Fondo de Cultura Económica.

- Romero, M. (2015). Significado del trabajo y sentido de la profesión en la académica. Un estudio en el contexto colombiano. (Tesis doctoral no publicada). Univesitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/313236/mprc1de1.pdf;sequence=1>. Consultado el 30 de marzo de 2016.
- Rondero, N. (2009). Las condiciones laborales de los trabajadores académicos: la regulación laboral y la regulación académica. *X Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Recuperado de http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_16/ponencias/0452-F.pdf. Consultado el 27 de septiembre de 2015.
- Senado de la República. (1992, julio 22). Proyecto de Ley 81 de 1992: exposición de motivos. Bogotá: Senado de la República.
- Soto, D. (2005). Aproximación histórica a la universidad colombiana. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 7, 101-138.
- Soto, D. (2009). El profesor universitario de América Latina: Hacia un responsabilidad ética, científica y social. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 13, 166-188.
- Suescún, E. (1994). *Universidad, proceso histórico y jurídico*. Santafé de Bogotá, Colombia: Grijalbo.
- Stromsquist, N.P. (2009). La profesión académica frente a las cambiantes expectativas sociales e institucionales. En N. P. Stromsquist. (Ed.). *La profesión académica en la globalización*. México: ANUIES.
- Téllez, S. (2012). *Académicos; carrera, trayectoria y libertad. Estudio binacional por contraste: Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Colombia) y Universidad Nacional Autónoma de México (México)*. (Tesis doctoral no publicada). Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.
- Timaná, Q. (1987). La reforma que no reformó la universidad. Educación y Cultura, *Revista del Centro de Investigaciones Docentes, CEID, Bogotá*.
- Turbay, J. (1978). *Plan de integración social. Plan de desarrollo económico y social 1978-1982*. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Turbay Polits Programas Sociales.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Turbay%20Polits%20Programas%20Sociales.pdf). Consultado el 22 de mayo de 2016.

Universidad De Antioquia. (2002, enero 28). *Pronunciamiento del Comité Rectoral sobre el Decreto 2912 del 31 de diciembre de 2001. Comunicado 060*. Recuperado de <http://secretariageneral.udea.edu.co/doc/o0060-2002.html>. Consultado el 13 de septiembre de 2016.

Universidad Del Valle. (2002, febrero 27). *Comunicado del Consejo Académico*. Recuperado de <http://sintesis.univalle.edu.co/marzo02/consejoacademicoysuperior.html>. Consultado el 13 de septiembre de 2016.

Universidad Pedagógica Nacional de Colombia. (1967). *Acuerdo 005*. Copia en posesión de la Oficina de Archivo y Correspondencia de la Universidad Pedagógica Nacional.

Universidad Pedagógica Nacional. (1970). *Acuerdo 22*. Copia en posesión de la Oficina de Archivo y Correspondencia de la Universidad Pedagógica Nacional.

Universidad Pedagógica Nacional. (1972). *Acuerdo 31*. Copia en posesión de la Oficina de Archivo y Correspondencia de la Universidad Pedagógica Nacional.

Universidad Pedagógica Nacional. (1976). *Acuerdo 31*. Copia en posesión de la Oficina de Archivo y Correspondencia de la Universidad Pedagógica Nacional.

Universidad Pedagógica Nacional. (1980). *Acuerdo 136*. Copia en posesión de la Oficina de Archivo y Correspondencia de la Universidad Pedagógica Nacional.

Universidad Pedagógica Nacional. (1982). *Lineamientos para el desarrollo*. Copia en posesión de la Oficina de Archivo y Correspondencia de la Universidad Pedagógica Nacional.

Universidad Pedagógica Nacional. (1992). *Acuerdo 0139*. Copia en posesión de la Oficina de Archivo y Correspondencia de la Universidad Pedagógica Nacional.

Universidad Pedagógica Nacional. (1993). *Proyecto de estatuto general*. Copia en posesión de la Oficina de Archivo y Correspondencia de la Universidad Pedagógica Nacional.

Universidad Pedagógica Nacional. (2001). *Acta 01 del Consejo Superior*. Copia en posesión de la Oficina de Archivo y Correspondencia de la Universidad Pedagógica Nacional.

Universidad Pedagógica Nacional. (2002a). *Acta 07 del Consejo Superior*. Copia en posesión de la Oficina de Archivo y Correspondencia de la Universidad Pedagógica Nacional.

Universidad Pedagógica Nacional. (2002b). *Acuerdo 038*. Copia en posesión de la Oficina de Archivo y Correspondencia de la Universidad Pedagógica Nacional.

Uricoechea, F. (1999). *La profesionalización académica en Colombia. Historia, estructura y procesos*. Santafé de Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores