

REFORMA INCONSULTA AL DECRETO 1279 DE 2002

UNA VIOLACIÓN FLAGRANTE A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA ELABORACIÓN DE LAS NORMAS

Por: JUAN CARLOS YEPES OCAMPO. Representante de Profesores ante el Grupo de Seguimiento al Decreto 1279/02. Ex Consejero CESU (dos periodos). Ph D. en Estudios políticos U. Externado de Colombia. Representante de Profesores C.S. U de Caldas. Miembro Asociación Sindical de Profesores Universitarios ASPU

Con enorme preocupación he conocido versiones de distintas fuentes, incluida la suministrada directamente a este servidor por parte de la Dra. **Natalia Ruiz Rodgers**, Viceministra de Educación Superior, sobre la existencia de un documento que contiene borrador de propuesta para reformar el Decreto 1279 de 2002, relacionado con el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales. De igual manera, el Dr. Luis Orlando Aguirre Rodríguez, mi digno sucesor en la representación de profesores ante el Consejo Nacional de Educación Superior CESU, ha informado al estamento docente que en el marco de las sesiones del máximo órgano que coordina las políticas sectoriales para este nivel educativo, se han hecho presentaciones sobre los elementos centrales que serían incluidos en la mencionada reforma.

Insisto en mi preocupación porque, en principio, parecería inaudito que ya estuviese en marcha la elaboración de documentos-propuestas para reformar el Decreto, sin que el Grupo de seguimiento creado por la misma disposición en sus artículos 61 y 62 se haya enterado en lo más mínimo. Si el Grupo referido, del cual hago porte, tiene como tarea fundamental hacer *Evaluación y Seguimiento* al régimen salarial y prestacional de los profesores, ¿cómo puede explicarse que el representante de los docentes no tenga conocimiento alguno sobre el particular tema de reforma al Decreto?; parece que una vez más las viejas prácticas del Ministerio se hacen presentes con propuestas elaboradas a espaldas de los principales afectados.

En 2013 el Ministerio de Educación Nacional -MEN- y la Universidad de Antioquia, celebraron el Convenio interadministrativo 758 para que el Centro de Investigaciones y Consultorías CIC, de la Facultad de Ciencias Económicas, llevase a cabo un estudio orientado a evaluar los resultados de la aplicación del Decreto 1279/02. El análisis incluyó, además de los docentes de carrera, a profesores ocasionales, catedráticos y empleados no docentes (directivos, asesores, niveles asistencial, técnico y profesional).

En retrospectiva, es interesante saber que el Decreto 910 de 1992, diseñado para mejorar los salarios de los profesores de carrera de la Universidad Nacional, fue extendido en su aplicación al resto de docentes de las universidades del orden nacional, mediante el Decreto 1444 de 1992; luego, el Decreto 55 de 1994 amplía a los docentes de universidades territoriales el alcance del Decreto 1444. Hubo un interregno de disposiciones hasta llegar al Decreto 2912 de 2001 el cual, en cumplimiento de lo establecido en la Sentencia C-006 de 1996, contempló en el Capítulo VIII lo relacionado con la remuneración de los profesores mal llamados ocasionales y catedráticos. No obstante, fue rechazado por incluir factor salarial solo para títulos, categorías en escalafón y

evaluación periódica de méritos, dejando los restantes elementos por fuera y para ser reconocidos solamente como bonificación; llega entonces a la vida legal, como salida a las protestas del profesorado universitario, el Decreto 1279 de 2002, vigente, en el cual se incluyen seis factores que inciden en la modificación de los puntos salariales (títulos, categorías dentro del escalafón, productividad académica, direcciones académico-administrativas, desempeño destacado en actividades de docencia y extensión y, por último, la experiencia calificada).

Debe anotarse que, de lejos, la **PRODUCTIVIDAD** es el factor que de mejor manera ha generado incrementos significativos en el salario de los profesores. Quienes idearon el Modelo del Decreto 1279 concibieron, de manera clara y precisa que: i) la función misional del docente universitario debía contribuir, entre otras, a la generación de conocimiento y difusión del mismo a través de artículos, videos, libros, patentes, obras artísticas, obras de creación, producción técnica, producción de software, etc. y ii) las universidades contribuyen de manera importante a movilizar fronteras de las ciencias, las artes, las humanidades y demás creaciones culturales. En un país donde no es precisamente el sector privado el que se interesa en el tema de la ciencia, la tecnología y la innovación, o en ámbitos tan particulares como las artes y la cultura, resulta indispensable que las universidades hagan aportes significativos en la materia. Para lograr contribuciones valiosas en éstas áreas, se configuró el reconocimiento de puntos salariales para incentivar o estimular dicha productividad.

De lo que no se percataron quienes diseñaron el contenido del 1279 fue de que, luego de transcurridos varios años, los ingresos salariales comenzarían a registrar diferencias muy sensibles entre quienes se dedicaron a la investigación y producción académica y quienes permanecieron ejerciendo con calidad y compromiso su función formativa como docentes. En la práctica, se gestó una especie de “categorización oculta” entre quienes se dedicaron en mayor medida a la productividad académica y quienes optaron por mantenerse principalmente en el ejercicio docente. Nació un imaginario perverso en el sentido de diferenciar a “Profesores de primera” (investigadores bien ubicados en los ranking nacionales e internacionales) y “Profesores de segunda” (docentes de marcador y tablero dedicados a procesos formativos). Al parecer el Gobierno Nacional de ese entonces –cierre del período del presidente Andrés Pastrana Arango–, no previó y proveyó el presupuesto requerido para el cumplimiento efectivo del Decreto 1279 del 2002, entre otras cosas porque era difícil proyectar las implicaciones presupuestales –sobre todo de la productividad–; prueba de ello es que el Gobierno Nacional no entregó copia de los Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y de Registro Presupuestal (CRP) para la implementación y cumplimiento efectivo del Decreto en mención a los Sindicatos de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), solicitados en derecho de petición conjunto en el último trimestre del año pasado.

Adicionalmente, éste Decreto borró de un plumazo el Capítulo VIII del anterior Decreto 2912 de 2001 y, en una decisión claramente excluyente e inconstitucional, trasladó la competencia de reglamentar el régimen salarial y prestacional de los profesores mal llamados ocasionales y catedráticos a cada Universidad en el marco de su normativa interna (ver Artículos 3 y 4 del D. 1279/02), potestad que la Constitución le confiere sólo al legislativo. Únicamente la Ley -de manera recurrente- le confiere al ejecutivo esta función; los Consejos Superiores no tienen dentro de sus facultades la competencia para establecer la remuneración de los profesores mal llamados ocasionales y catedráticos, tal como lo dejó claramente expresado la Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda en el proceso radicado con el No. 11001-03-25-000-2005-00057-00 (1873-

05) en la cual sentenció la nulidad de los apartes que se referían a la remuneración –salarial y prestacional– de los profesores ocasionales, fruto de un acto administrativo (Acuerdo) del Consejo Superior de la Universidad de la Amazonía.

Lo anterior, lamentablemente auspiciado por el mismo gobierno nacional, materializó otra categoría de docentes universitarios, “Los Profesores precarizados” (ocasionales y catedráticos), quienes fungen como verdaderos *parias* en el ámbito de una educación superior que ha sido abandonada a su suerte por los distintos gobiernos que han pasado por la Casa de Nariño. Desde hace más de veinte años los profesores mal llamados ocasionales y catedráticos han sido literalmente “excluidos” de la posibilidad de recibir tratamiento en igualdad, pese a la existencia de jurisprudencia específica que ordena dignificar su labor en las mismas condiciones de los profesores de carrera. La Formalización laboral anunciada por el gobierno nacional desde 2015 sigue aplazada. No sólo los docentes sino también los funcionarios administrativos al servicio de las universidades, continúan esperando que se salde la deuda histórica que el Estado tiene con ellos. Por lo pronto, asisten inermes a la vulneración sistemática de sus derechos laborales.

Lo que hoy debe criticarse no es si la productividad de los docentes se ha elevado o si los ingresos salariales han aumentado por esta vía, pues nadie podrá ocultar que la dignificación de la profesión del docente universitario debe pasar, entre otras, por el pago de salarios decentes que sí logran percibir otros servidores, como los que ocupan la rama judicial del poder público, a quienes se les ha efectuado nivelaciones salariales fruto de sus justas reclamaciones. Las consecuentes brechas salariales, entre profesores con alto nivel de productividad académica y los que no acceden a ella, no puede ser objeto de crítica, muy por el contrario, debería defenderse la posibilidad de que no solamente la productividad académica cuente con un esquema de reconocimientos como el que actualmente posee, si no que deberían posicionarse modelos similares para puntuaciones y reconocimientos por desempeño destacado en actividades de docencia y extensión, además de la experiencia calificada. ¿Por qué no puede concebirse un modelo que valore e incentive el ejercicio docente de alta calidad que ha contribuido a formar en profesiones y disciplinas a varias generaciones de colombianos con los más elevados estándares de rigor académico, científico o artístico? ¿Por qué no idear un esquema que estimule de la mejor manera las actividades de extensión o proyección universitaria que contribuye en muchos casos al desarrollo local y regional? En lugar de endilgarle la responsabilidad de la des-financiación a un reducido grupo de docentes que han dignificado su salario, ¿por qué no se analizan de fondo las verdaderas causas que han dado origen al desfinanciamiento y se diseña un modelo mucho más acorde con el cumplimiento de las funciones misionales de la docencia, la investigación y la extensión?

En el trabajo *“El desfinanciamiento de las universidades estatales en Colombia y sus efectos en el salario de los profesores de carrera docente”*, Quimbay y Villabona (2017)¹, lograron demostrar que:

El desfinanciamiento de las universidades estatales, durante el periodo 1993-2015, fue ocasionado por el hecho de que los Aportes de la Nación a los Presupuestos de Funcionamiento e Inversión (ANPFI) con respecto al Total de Gastos del Gobierno Nacional (TGGN) fueron reducidos en un 44.4%, al pasar

¹ Estudio publicado en: Documentos. Escuela de administración y contaduría pública. FCE-CID. No. 30. Julio de 2017.

estos aportes de representar el 3.6% del TGGN en el año 1993 a solamente el 2% en el año 2015. Este desfinanciamiento, durante el periodo 1995-2017, también se evidenció con el hecho de que en 18 de los 22 decretos presidenciales expedidos durante el periodo mencionado se definieron incrementos anuales del Punto Salarial (PS) inferiores a los incrementos del Salario Mínimo Mensual (SM). El efecto acumulado de lo anterior implicó que el PS fuera finalmente depreciado en un 32.2% con respecto al SM, dado que en el año 1995 el SM equivalía a 38.64 PS, mientras que en el año 2017 el SM equivalía a 57.01 PS.

De manera mucho más precisa, respecto a la productividad académica, el estudio de los profesores referidos establece:

...hemos mostrado que, gracias principalmente al aporte de los PS causados por los factores salariales Formación de Posgrado y Productividad Académica, en la práctica, los valores de Salario de Enganche Promedio (SEP) y del Salario Promedio Mensual (SPM) se mantuvieron aproximadamente constantes durante el periodo 2003-2013. Específicamente, el SPM del grupo total de 9926 profesores de carrera docente con dedicación de tiempo completo, pertenecientes a 29 de las 32 universidades estatales, no tuvo variación, pues se estimó que en el año 2003 su valor fue de 8.23 SM, mientras que en el año 2013 su valor fue de 8.27 SM. En cuanto al SEP, sus valores anuales durante el periodo 2003-2013 fluctuaron alrededor medio de 6.1 SM, sin que haya existido una tendencia de crecimiento.

Ahora bien, respecto a la diferencia ostensible que se ha registrado entre los profesores con alta productividad académica y los que no la tienen, el estudio concluye que:

Desde una perspectiva global, hemos mostrado que los PS asignados por el factor salarial Productividad Académica contribuyeron a amortiguar los efectos de la disminución real del SPM del grupo de los 9926 profesores considerados, causada por la depreciación del PS con respecto al SM, de tal forma que el SPM de este grupo de profesores se mantuvo aproximadamente constante durante el periodo 2003 y 2013. Sin embargo, el beneficio asociado al anterior hecho, desde una perspectiva local, se concentró únicamente en un porcentaje relativamente pequeño de profesores que lograron incrementar, efectivamente, su salario mensual por tener una alta productividad académica. Para los profesores que tuvieron una producción académica baja durante el periodo 1995-2017, posiblemente sus salarios mensuales vistos en unidades de SM disminuyeron de forma real, a pesar de la asignación de PS causados por los demás factores salariales.

Pero igualmente es necesario revisar en perspectiva crítica lo acontecido con las decisiones de Colciencias, respecto a los impactos salariales que ha generado con sus nuevas políticas de indexación y homologación de revistas. Resulta inculcable que el decreto 1279, tal cual lo han documentado y publicado algunos colegas investigadores, incluido un ilustre Ex Director de Colciencias, ha sido modificado sin participación efectiva de las comunidades académicas universitarias. Hace cerca de cinco años el colega Mario Alejandro Pérez Rincón (2013)², publicó un trabajo denominado *Reforma al Decreto 1279 por la puerta de atrás*. En el documento concluye:

A lo largo del periodo 2000-2010 se ha producido una pérdida real en el poder adquisitivo del valor del punto que contribuye a determinar el valor del salario de los profesores universitarios de carrera. Esta caída es cercana al 8.7 puntos porcentuales... Sintetizando, una reforma a la política de indexación y homologación de revistas por parte de Colciencias con base en los factores de impacto de las publicaciones, afectará la dinámica de los ingresos salariales de los profesores de carrera en las universidades públicas. En el caso de los profesores de Univalle, repercutiría en el 27% del total de

² ¿Qué Universidad queremos? Revista Universidad del Valle. Enero-marzo de 2013. ISSN: 2322-9764.

puntos asignados, llegando a 40% si se mantiene la dinámica y comportamiento de 2009. Por tal razón, es fundamental que las organizaciones profesoras se opongan a tal política que afectará el nivel de vida de los profesores de carrera de las universidades públicas en el mediano plazo. Cualquier reforma en este campo debe contar con la participación del gremio profesoral universitario.

El profesor Pérez había vaticinado lo que ocurriría y, efectivamente, ocurrió. Se registró, fruto de las políticas de Colciencias, un descenso de categorías y una disminución efectiva del número de revistas indexadas, acudiendo a parámetros diseñados desde las bases de datos y publicaciones científicas de mayor prestigio en el mundo, restando posibilidad a la divulgación científica, cultural y artística sobre problemáticas locales, regionales y nacionales, marchitando de paso las publicaciones que no encajasen dentro de los parámetros aludidos. En unos años se verán las consecuencias de privilegiar los índices H, los cuartiles superiores (Q1) y demás criterios cuantitativos que bien pueden elevar indicadores y visibilidad internacional a las universidades, pero que igualmente pueden producir efectos nefastos en lo concerniente a las propias realidades que ameritan dedicación y compromiso investigativo, para abordar problemáticas locales de cara al “posconflicto”. Sobre el particular tema de productividad académica, refería el profesor Mantilla³ el pasado mes de febrero y a propósito de los índices de citación que:

Pero me quiero detener en este punto para compartir una reflexión: los criterios cuantitativos de clasificación para establecer este tipo de listas a veces nos dan resultados inesperados y por lo tanto grandes sorpresas. En efecto, como lo anotaba Umberto Eco en el año 2003, si nos guiáramos exclusivamente por la ponderación y el valor que hoy día se da especialmente a las citaciones de los autores o de sus trabajos, para calificar las hojas de vida académica de los profesores en las universidades, correremos el riesgo de no distinguir entre citaciones positivas y citaciones negativas, es decir, las que citan un trabajo o su autor, no para apoyarse en él, sino para refutarlo. Pero si intentamos quedarnos únicamente con las citaciones positivas, también correremos riesgos. Eco da el siguiente ejemplo que ilustra la situación: si se eliminaran con algún método válido todas las citaciones que discuten críticamente un trabajo, seríamos capaces de negarle una cátedra a Darwin, demostrando que la mayoría de los que lo citan, y lo siguen citando, lo hacen para decir que no tenía razón.

En un acto de elemental justicia la opinión pública debe conocer, y de manera especial la comunidad universitaria, que la Asociación Sindical de Profesores Universitarios **ASPU no ha sido** la impulsora de una reforma integral al Decreto 1279 de 2002, en el acuerdo colectivo nacional, se pactó que se le daría continuidad a la Comisión establecida para ese propósito, en la cual participarían ASPU y otras instancias del Gobierno Nacional, ésta Comisión fue instalada tan sólo hasta el 13 de diciembre del 2017 y sesionará por segunda vez el próximo viernes 6 de abril de 2018; hasta el momento la iniciativa ha sido impulsada sólo por el Gobierno, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional. En ningún momento, como lo han afirmado de manera irresponsable algunos actores de la educación superior, ha sido nuestra organización la gestora de iniciativas para modificar el régimen salarial y prestacional de los profesores universitarios. De lo que sí se ha ocupado ASPU es de hacer un llamado para que se modifiquen políticas relacionadas con ámbito de aplicación de la norma, tratamiento a los profesores mal llamados ocasionales y catedráticos, las prestaciones a reconocer a la totalidad del profesorado independiente de su forma de contratación, los salarios de enganche, ajustes, nivelaciones salariales y demás asuntos relacionados con garantías legales y

³ *El intrincado mundo académico de las publicaciones*. Columna de opinión. 16 de febrero de 2018.

constitucionales de los profesores universitarios. Pruebas de lo anunciado aquí son los puntos 1.1.5 y 1.1.7 del Pliego de Peticiones de ASPU Nacional del año 2017.

Ha sido parte de los debates gestados en las agremiaciones docentes, especialmente en ASPU, la iniciativa orientada a contar con régimen salarial y prestacional único, que cobije profesores de carrera, “ocasionales” y catedráticos, que elimine discriminaciones oprobiosas entre unos y otros. Esta discusión obligadamente debe pasar por el tipo de Universidad que queremos. Cuál es la educación superior que reclama la sociedad colombiana -comprometida con las fases transicionales del posconflicto- en materia de calidad, pertinencia y capacidad de respuesta a las complejidades de la actualidad. Dichas respuestas no pueden garantizar calidad y pertinencia si se continúa con un régimen salarial y prestacional discriminador, excluyente y que, en lo fundamental, ha afectado seriamente los ingresos (depreciación) del grueso de la población docente de la educación superior en el país. La Universidad pública estatal ha perdido progresivamente su capacidad de competir en materia de salarios de enganche, la oferta privada de educación superior ha reclutado en buena medida el talento humano altamente calificado -formado principalmente en las universidades estatales- que podría estar al servicio de lo público. Las reflexiones y consideraciones hechas por ministras del pasado reciente, que prometieron mejorar sustancialmente el régimen salarial y prestacional, para igualarlo con otros servidores públicos, aún continúan en espera de acciones concretas. Es hora de formalizar la gran cantidad de profesores que, en calidad de “ocasionales” y catedráticos durante un número elevado de años, han entregado su vida, conocimiento y experiencia al servicio de las universidades colombianas.

Al CNA (Consejo Nacional de Acreditación) le reitero lo mencionado años atrás en el marco de las sesiones del CESU, es indispensable incluir entre los indicadores y factores claves para la acreditación de alta calidad, de Programas e Instituciones, una variable asociada con estabilidad laboral y tratamiento digno a los docentes. Universidad o Programa que no cuente con políticas y normativas internas claras para garantizar trabajo decente a quienes facilitan la formación en profesiones y disciplinas, no puede ser objeto de este importante reconocimiento. Sería una gran paradoja seguir facilitando, desde los máximos órganos de dirección del Estado, del Gobierno y del MEN, la vulneración flagrante de derechos a este importante grupo de colombianos.

PD. Agradecimientos especiales a ASPU Nacional por facilitar mi participación y aporte crítico en distintos eventos; y al Profesor y amigo de la UPN, Alexander Pareja Giraldo, quien hizo valiosos aportes al presente texto.

Manizales, 31 de marzo de 2018