CONCURSOS DOCENTES EN EL NIVEL SUPERIOR: ENTRE LA SELECCIÓN Y LA LEGITIMACIÓN. ANALISIS DE NORMATIVAS

Raúl A. Menghini - Universidad Nacional del Sur, Departamento de Humanidades, Bahía Blanca - ramen@bvconline.com.ar

Mabel Díaz - Universidad Nacional del Sur, Departamento de Humanidades, Bahía Blanca

Laura Iriarte - Universidad Nacional del Sur, Departamento de Humanidades, Bahía Blanca

Laura Morales - Universidad Nacional del Sur, Departamento de Humanidades, Bahía Blanca

Introducción

El régimen de concursos ha sido y es la forma de acceso a los cargos docentes en el nivel superior de la enseñanza. Esto es así tanto en las universidades nacionales como en muchas jurisdicciones provinciales, y se encuentra regulado tanto en la Ley de Educación Nacional como en la de Educación Superior, así como en la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires y leyes educativas de otras provincias.

En todos los casos se trata, evidentemente, de un sistema de selección para ocupar los cargos docentes, que debería estar revestido de las necesarias garantías jurídicas y académicas, para asegurar que los que acceden sean los más calificados e idóneos en algún área del conocimiento.

Como todos sabemos, el sistema de concursos ha sido y es sumamente criticado, básicamente por entender que no siempre garantiza que quienes ganan resulten efectivamente los mejores. Es sospechado de arbitrariedades, injusticias, falta de transparencia, favorecer a los que ocupan los cargos previamente, dejar margen a los jurados para beneficiar a sus candidatos, entre otros.

En este trabajo se realizan consideraciones generales acerca de los concursos, se analiza la normativa actual de la Universidad Nacional del Sur y la Resolución que regula el tema en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, teniendo en cuenta algunas fases inherentes a todo proceso concursal: la convocatoria; los plazos de inscripción, impugnación; la notificación; el jurado. Finalmente, se señalan aquellas virtudes pero

también aquellas cuestiones que debilitan el sistema de concursos poniendo en jaque su validez y, por lo tanto, la legitimidad de los docentes y los cargos que ocupan.

Acerca del término "concurso" y su significación

Una de las problemáticas que se nos plantea, en primera instancia, es qué significado se le da al término "concurso". El diccionario de la Real Academia Española[1] señala: "oposición que por medio de ejercicios científicos, artísticos o literarios, o alegando méritos, se hace a prebendas, cátedras, etc.; competencia entre los que aspiran a encargarse de ejecutar una obra o prestar un servicio bajo determinadas condiciones, a fin de elegir la propuesta que ofrezca mayores ventajas; competición, prueba entre varios candidatos para conseguir un premio."

Sobre esta base, podemos afirmar que el concurso supone un sistema de competencia entre pares que aspiran a ocupar un cargo, lograr un subsidio, etc. Las universidades nacionales han utilizado y utilizan el concurso como forma de acceso a los cargos docentes. Al respecto, Barco afirma que "la universidad –retóricamente- otorga a la docencia un lugar significativo, tanto que el ingreso a la institución de quien es nominado por ella como docente-investigador, se produce mediante el concurso docente. La pertenencia legitimada a la comunidad académica se obtiene mediante "concurso docente" que se establece como el procedimiento necesario para la incorporación a la categoría de Profesor, en cualquiera de sus rangos y dedicaciones" (Barco, Susana y otros; 2001).

Siguiendo a Barco se puede decir que los concursos conforman el espacio donde se legitiman ciertas prácticas docentes; que posibilita el acceso a un "lugar" y un reconocimiento en la universidad/instituto; donde se aprecia en forma ideal la dialéctica instituyente/instituido; y como el momento en el que se accede a una comunidad particular, la de docentes de una institución en particular, "en la que se es admitido mediante el ritual del concurso".

Retomando esto último, el concurso está revestido de un ritual que toma forma en cada institución. Ritual que supone una serie de acciones que responden a una tradición y que está cargado de valor simbólico (el llamado a concurso, los plazos, las impugnaciones, los antecedentes, el jurado, las condiciones a cumplir, el orden de méritos, entre otros).

[1] Vigésima Primera Edición- Madrid-1992.

Ritual que abarca todo un proceso que se da en el tiempo y supone pasar por distintas etapas, al final de las cuales se produce el acto "mágico" por el cual alguien que no era profesor regular u ordinario, ahora se convierte en tal. Así, el concurso resulta ser también un rito de pasaje: de un estado a otro, de una identidad precaria a una identidad legítima. El concurso permite el hecho fundamental de las instituciones por el cual legitiman a sus docentes mediante procesos que ofrecen ciertas garantías de validez racional y jurídica.

El concurso brinda seguridad a la institución en sus selecciones de docentes, pero también a aquellos que resultan seleccionados y a los estudiantes: brinda cierta estabilidad y reconocimiento ante y entre los colegas, frente a los alumnos y la institución en sí misma, dado que la ciudadanía universitaria otorga derechos para ser parte activa de la universidad a través de la participación en sus órganos de gobierno. Ser "regular" u "ordinario" –depende las denominaciones de cada universidad- implica estar en una situación de regularización en lo laboral-académico, formar parte de la planta estable de la organización. "Si el ingreso a la docencia es significado como ritual de bautismo, en tanto la institución es la que lo define y le otorga atributos, los concursos docentes son significados como acto de confirmación, a través del cual el sujeto se reafirma en una decisión que en los inicios aparece como casual y ajena a él, se reconoce como autor de lo que hace, de lo que quiere" (Barco, Susana y otros; 2001).

En definitiva, estos actos a los que llamamos concursos tienen carácter instituyente de una nueva identidad que encuentra su legitimidad, justamente, en un acto resolutivo de un cuerpo de gobierno que tomó como base el juicio de los pares.

Revisión de las regulaciones nacionales sobre los concursos

Antes de pasar al análisis de las regulaciones que están vigentes a nivel nacional (incluidas reglamentaciones de las universidades) y en la provincia de Buenos Aires, resulta válido revisar el marco legal en la historia.

Si tenemos en cuenta la Ley Avellaneda (1.597/85), en ella no se hace referencia al concurso, sino que la cobertura de cátedras está pautada de esta manera: "las cátedras serán llenadas en la forma siguiente: la facultad respectiva votará una terna de candidatos que será pasada al Consejo Superior y, si este la aprobara, será elevada al Poder Ejecutivo, quien designará de ella al profesor que deba ocupar la cátedra" (art. 6).

Sin embargo, esta formulación no necesariamente niega el concurso y, de hecho, al menos en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires en ese entonces, funcionaban los concursos que permitían llegar a la terna que se votaba.

La ley recoge la posición sustentada por Eduardo Wilde, en contra de la que pregonaba Avellaneda como defensor de los concursos. "(...) El concurso tiende a ser, precisamente, la forma universal para la provisión de los empleos, porque no solamente ya se aplica al régimen universitario, sino también a todos los empleos civiles, como nos lo muestra el ejemplo nada menos que del gran pueblo cuyas instituciones hemos adoptado (...) Yo he sido estudiante y he sido catedrático. Mi vida ha pasado por muchos años bajo los claustros universitarios; (...) y yo digo en verdad, que el gran día de la universidad es el día del concurso"[2.] Avellaneda, como Senador Nacional que era, pero a su vez como Rector de la UBA y ex ministro de educación del Presidente Sarmiento, tenía clara la trascendencia institucional del concurso y parece destacar el aspecto fuertemente ritual del mismo.

Sin duda que el debate acerca de los concursos como forma de provisión de las cátedras hay que inscribirlo en el marco más amplio de la autonomía de las universidades. Miranda (1993) señala que el tema de los concursos fue uno de los más debatidos, fundamentalmente por las garantías o no que podía ofrecer. Así, mientras Avellaneda sostenía que los nombramientos debían tener el apoyo de la propia universidad, sin intervenciones de entes foráneos –como el Poder Ejecutivo-, el Ministro Wilde ponía en duda esta garantía basado en la experiencia francesa y alemana[3], aduciendo que "los concursos apartan a los que tienen su reputación hecha, a los ´verdaderos maestros´, porque a ellos concurren ´los audaces y no siempre los mejores preparados: la suerte o accidente del momento determina la elección y el jurado adjudica la victoria entre las preferencias y las pasiones" (Miranda, 1993:65)[4.]

Sobre el mismo tema se va a volver con motivo de la Reforma Universitaria de 1918 ya que entre sus principios se encuentra la periodicidad de las cátedras mediante el régimen de designaciones por concurso. Al respecto, hay que considerar que la Universidad

[2] Nicolás Avellaneda, 20 DE Junio de 1883. En ocasión del discurso en el que presenta el proyecto de ley universitaria que lleva su nombre

[3] En Francia se suspenden en 1852, porque "aparta a los hombres eminentes, retarda el desarrollo científico y la actividad productiva de los que a él se preparan, no demuestra con seguridad que los elegidos sean los mejores" (Quesada, E., citado en Miranda: 1993:65). En Alemania, en cambio, se supone que el profesor está en continuo concurso y entonces no hace falta un acto particular de concurso.

[4] La autora cita las palabras de Wilde y referencia a O´Dena, E. Debates parlamentarios sobre Instrucción Pública, Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, 1904, pág. 1488 (Dr. Wilde)

Nacional de Córdoba en ese momento era acusada de proveer las cátedras de manera vitalicia, de ser "el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes", porque el régimen universitario "está fundado sobre una especie de derecho divino: el derecho divino del profesorado universitario. En él nace y en él muere" (Manifiesto Liminar de 1918).

En las leyes del peronismo -13.031/47 y 14.297/54- se sigue manteniendo la conformación de ternas para la selección de los profesores, pero sobre la base de los resultados del concurso. "Los profesores titulares serán designados por el Poder Ejecutivo de la Nación, de una terna de candidatos elevada por la universidad, previo concurso de méritos, aptitudes técnicas, títulos, antecedentes y trabajos" (art. 46, Ley 13.031). Estas ternas son elaboradas por comisiones asesoras que nombran los consejos directivos; sin embargo, este consejo "podrá observar el aspecto formal de las ternas, variar su orden o integrarlas en forma distinta a la propuesta por la comisión asesora, requiriéndose para esto último dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros" y sus motivos deberán quedar asentados en un informe fundado[5].

Ambas leyes siguen la misma prescripción al respecto y se podría advertir que, si bien aparece la referencia a los concursos y también a la autonomía universitaria -cuestión que no estaba explícitamente nombrada en la ley Avellaneda-, en los hechos el concurso no contempla la "oposición" entre pares y queda librado a una gran arbitrariedad por parte de los consejos directivos, máxime teniendo en cuenta su composición ya que eran todos profesores y presididos por el decano que era nombrado en forma directa por el Rector (o bien proponía una terna al consejo directivo) quien, también, era designado por el Poder Ejecutivo. En este marco, los concursos representan una mera formalidad y quedan expuestos al arbitrio de la lucha política que irrumpió en las universidades con el peronismo. Señala Buchbinder que "los estudiantes denunciaron distintos tipos de anomalías en estos llamados [a concurso] en los que algunos profesores desconocidos fueron designados sin pasar por la prueba de oposición, y científicos ya destacados como Gino Germani fueron excluidos sosteniéndose que carecían de ´antecedentes docentes y de investigación´" (2005:150).

[5] También se prevé que "hasta diez días después de cerrado el concurso, podrá proponerse al consejo directivo, por cuatro consejeros y con la conformidad del interesado, la inscripción en el mismo de toda persona de relevante y notorio prestigio científico, en cuyo caso, para ser considerado por la comisión asesora necesitará contar con la aprobación del consejo directivo por las dos terceras partes de sus votos" (art. 52)

El decreto-ley 6.403/55 avanza notoriamente en materia de concursos al detallar una serie de garantías para los postulantes: publicación del llamado en diarios locales, plazos, impugnaciones y formas de resolverlas, notificaciones fehacientes mediante telegramas colacionados, recursos, etc. (artículos 29 a 33). Se contempla la conformación de comisiones asesoras (jurados) integradas por profesores de cada universidad y por personalidades y profesores nacionales o extranjeros. En clara alusión al período del peronismo y como reparación por cesantías o exoneraciones, prescribe que "las comisiones asesoras considerarán como un título de valor moral, el ejemplo dado a sus alumnos por los profesores que, sacrificando su interés personal, perdieron la legitima posesión de sus cátedras por mantener su independencia y el libre ejercicio de las mismas, o por defender el decoro de las instituciones republicanas" (art. 37). Las pruebas de oposición son consideradas como algo "excepcional", y quedan libradas a la decisión de las comisiones asesoras.

La ley 17.245/67 del período de facto de Onganía mantiene el concurso para todas las categorías docentes, en los cuales "deberán evaluarse los antecedentes adquiridos en todas las universidades nacionales, provinciales y privadas" (art. 29). Establece la duración de cada cargo, con la previsión de llamado a concurso una vez vencido, o bien "respetar el derecho a la estabilidad del docente que se haya desempeñado en forma satisfactoria, pudiendo ser confirmado en forma directa por voto de las dos terceras de los consejos académicos" (art. 30). Tal vez podríamos encontrar aquí un antecedente de lo que hoy en muchas universidades asume la forma de "carrera docente" para garantizar la estabilidad en el cargo sin volver a someterse a un concurso.

Habrá que esperar hasta 1974 en que la ley 20.654 plantea concretamente que el concurso incluye la oposición entre pares y que los consejos directivos se deben atener a lo resuelto por las comisiones asesoras o jurados. "Todo cargo de profesor ordinario y auxiliar docente debe obtenerse por concurso público de antecedentes y oposición" (art. 9). "Los profesores ordinarios serán designados por el consejo superior, de acuerdo con la propuesta elevada por el consejo directivo de la respectiva unidad académica. Estos órganos se ajustarán a las conclusiones de los jurados, sin perjuicio de su competencia para examinar el concurso –en cuanto al respeto de las normas legales estatutarias y reglamento- y su posibilidad de anularlo" (art. 10). Asimismo, prescribe claramente que cada universidad deberá dictar un reglamento de concursos de acuerdo a sus propios

estatutos. Estos artículos serán anulados por la ley 21.276 de la última dictadura. Luego, con la ley 22.207/80 se vuelven a contemplar los concursos pero con limitaciones en lo que hace a quiénes se pueden presentar a los mismos. "La designación de profesores ordinarios se efectuará previo concurso público de títulos, antecedentes y oposición de conformidad a las modalidades y requisitos que establezcan los estatutos de cada universidad y lo estipulado por el artículo 8° del régimen jurídico básico de la función pública" (art. 23). Además, el artículo 24 prevé que, luego del primer concurso, "la segunda designación otorgará estabilidad definitiva". Como todos sabemos, aquellos docentes que fueron dejados cesantes o exonerados por la dictadura no pudieron presentarse a esos concursos por considerar que no cumplían con los requisitos (integridad moral, identificación con los valores de la nación)[6]. Vueltos a las instituciones de la Constitución, estos concursos van a poder ser impugnados según lo establece la ley de normalización 23.068/84 que prevé "los concursos sustanciados durante el gobierno de facto podrán ser impugnados a pedido de parte interesada, dentro de los sesenta (60) días de promulgada la presente ley" (art. 9), y que se deberá asegurar la reincorporación del personal docente y no docente "cesanteado, prescindido u obligado a renunciar por motivos políticos, gremiales o conexos…" (art. 10).

Finalmente, si consideramos la ley vigente de Educación Superior 24.521/95 el artículo 51 afirma que en las universidades nacionales "el ingreso a la carrera académica se hará mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición, debiendo asegurar la constitución de jurados integrados por profesores por concurso". Asimismo, la misma formulación acerca del concurso aparece para los docentes de las instituciones de educación superior no universitaria (art. 11, inc. a). Resulta pertinente señalar que aquí los concursos asumen las características de ser públicos y abiertos. Por su parte, la Ley de Educación Nacional ° 26.206/06 hace referencia al tema cuando detalla los derechos de los docentes "al acceso a los cargos por concurso de antecedentes y oposición, conforme a lo establecido en la legislación vigente para las instituciones de gestión estatal" (art. 67 inc. k).

[6] En el mensaje de elevación del proyecto de ley por parte de Llerena Amadeo y Martínez de Hoz se dice al respecto: "Las condiciones requeridas para ser docente universitario (artículo 19) –ciencia presunta (inciso *a*), virtud personal (inciso *b*), identificación con la patria (inciso *c*)- revelan de por sí la aspiración de que las universidades nacionales sean, más que centros del conocimiento, escuelas de vida ciudadana, en mérito a profesores, más que peritos en las distintas disciplinas, auténticos maestros y modelos" (11/4/1980). Dirección de Información Parlamentaria. Serie Estudios e investigaciones N° 3, Universidades Nacionales, 1985.

Sobre la base de la normativa nacional y en uso de la autonomía universitaria, luego las universidades generan sus propias reglamentaciones internas para llevar adelante los concursos. Así, en el caso de la UNS los concursos de los profesores se encuentran regulados en la Resolución CU 118/92 y sus modificatorias, mientras que el de asistentes y ayudantes está contenido en la Resolución CSU 258/97.

Los concursos en la Universidad Nacional del Sur (UNS)

Tal como decíamos, es facultad de cada Universidad dictar sus propias reglamentaciones para seleccionar a sus docentes mediante el régimen de concurso. Y esto obedece a la autonomía que les está reconocida por la Constitución Nacional (art. 75 inc. 19) y regulada en la LES que prevé que la autonomía académica e institucional permite "establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente" (inc. h).

En lo que respecta a la autonomía, Godoy considera que las universidades nacionales cuentan con una autonomía institucional especial que "comprende a la institución como un todo, aunque esté dotada de competencia para un servicio o conjunto de servicios determinados, careciendo por lo tanto de la genérica que caracteriza a las anteriores" (2001:101). Entiende, por otra parte, que la autonomía institucional incluye la autonomía constitutiva, la normativa, la política, la administrativa, la económico-financiera y la académica, las que formarían parte del núcleo protegido por la Constitución Nacional. "Autonomía institucional, como categoría constitucional, constituye un principio general de organización garantizado, que no tiene carácter meramente programático, sino plena efectividad, que da lugar a una distribución en cascada de las competencias, aplicable en nuestro caso a las autonomías de segundo grado –como la universitaria-…" (Godoy, 2001:118).

Valga esta breve referencia a la autonomía para dar sustento a las normas que generan las universidades para seleccionar y designar a sus docentes, cuestión que resulta muy distinta en el caso de los institutos superiores de formación docente ya que éstos no cuentan con tal autonomía sino que dependen de las normas emanadas de sus respectivas provincias[7].

[7] En la Provincia de Buenos Aires está previsto que en los Institutos Superiores "se propenderá a la mayor autonomía institucional con base en el respeto de las representaciones de los distintos actores que conforman la comunidad educativa" (art. 12 inc. a) del Anexo I de la Resolución 2383/05, Reglamento

Pasando a considerar la temática de los concursos en la UNS, las resoluciones que regulan los llamados a concursos de profesores ordinarios/regulares como de ayudantes y asistentes contemplan las siguientes instancias:

- difusión de la apertura de inscripción de un llamado a concurso
- período de inscripción de aspirantes: presentación de formulario, CV y documentación probatoria; asimismo, en ese momento se notifica sobre los nombres de los jurados
- período de impugnación de jurados
- difusión pública de los inscriptos y exclusiones de aspirantes
- notificación de fechas de sorteo de temas y fecha de constitución del jurado para la oposición

Concurso en sí mismo:

- análisis de antecedentes
- Oposición: clase pública
- Oposición: entrevistas
- Publicación de orden de méritos
- Período de impugnación de dictámenes

---

marco para los Institutos de Educación Superior no Universitaria, de Formación Docente, Técnica y Artística. Esta declaración de autonomía actúa como lineamiento de gestión institucional y queda librada a lo que las instituciones entiendan por tal y lo que los supervisores y resto del sistema les permitan.
En el caso de la Provincia de Río Negro, los institutos "se organizarán con autonomía funcional, bajo la supervisión de las autoridades correspondientes del Consejo Provincial de Educación" (art. 2, Ley 2288/88 de la Provincia de Río Negro). Según Godoy, la autonomía funcional "no extiende el alcance de la autonomía a la institución como un todo, pero la dota de amplia independencia, a fin de asegurar el objeto de su función" (2001:102), con lo cual resulta claro que esta autonomía –con sus limitaciones- es mayor que la prevista en el caso de la Provincia de Buenos Aires.
Situación distinta es, por ejemplo, la del centenario Instituto Nacional Superior del Profesorado "Dr. Joaquín V González", que en su Reglamento Orgánico –aprobado por Decreto PEN 8736/61- señala: " El Instituto Nacional Superior del Profesorado "Dr. Joaquín V. González" es autónomo: fija su política educativa; establece sus programas de estudio; determina el ingreso de los estudiantes y del personal docente y administrativo; diseña, aprueba e implementa carreras de grado, cursos curriculares y extracurriculares, Postgrado, maestrías y cursos de especialización; gestiona y celebra convenios con otras instituciones; promueve la especialización de sus egresados y docentes; establece los mecanismos de evaluación interna del nivel académico; expide títulos de grado y Postgrado, así como certificado de estudio con validez en todo el ámbito de la Nación Argentina; administra los recursos asignados por erario público de acuerdo con las necesidades institucionales; elabora su presupuesto sobre la base de partidas presupuestarias asignadas, pudiendo recibir legados, donaciones, contribuciones voluntarias y subsidios; destina partidas para la investigación científico - pedagógica por si o conjuntamente con otras instituciones" (art. 1). Consulta efectuada a su página web www.institutojvgonzalez.buenosaires.edu.ar, 29/4/2008.

- Designación por parte del Consejo Departamental/Consejo Superior

En todos los casos, el requisito básico para inscribirse en un concurso es poseer título universitario, sin explicitar qué tipo de título ni la institución que lo haya otorgado (pública o privada). Otros requisitos son:

- para el caso de profesores titulares: tener menos de 65 años y no estar inhabilitado para el desempeño de cargos públicos nacionales; acreditar una antigüedad no inferior a siete años como profesor y/o investigador[8].

Para los casos de concursos de asistentes se requiere acreditar una antigüedad no inferior a dos años en la función docente universitaria y aclara que para aquellos que no reúnan esta condición pero posean antecedentes de investigación y/o profesionales en la disciplina concursada, podrán solicitar expresamente su inclusión en la lista de concursantes.

Para los casos de Ayudante B (alumnos) es requisito haber aprobado la asignatura concursada.

La publicación de los llamados se realizará con una anticipación de 15 días para los profesores y de 10 días para los auxiliares, mientras que los períodos de inscripción duran 30 días para los primeros y 5 días para los segundos.

En lo que respecta a la conformación de los jurados, para los casos de profesores deben ser también profesores ordinarios (concursados) "de la especialidad o disciplina afín en esta u otra universidad nacional o extranjera" (art. 25). Dos miembros titulares y dos suplentes deberán ser externos a la UNS y deberán tener categoría superior a la que se concursa. Para asistentes y ayudantes, el jurado serán profesores ordinarios de la UNS o de otra universidad. En cualquier tipo de concurso, está prevista la figura de un veedor por cada claustro, quienes deberán "presenciar las actuaciones del jurado" (art. 28).

Cada integrante de jurado debe proponer dos temas (en sobre cerrado) para la clase pública, pertenecientes al programa de la asignatura concursada. El día del sorteo, se elige un sobre y ese será el tema a desarrollar, procediendo luego a abrir los restantes para constatar que todos los temas eran distintos y formulados por cada jurado. A partir de allí, los aspirantes cuentan con 72 horas, fecha en que se constituirá el jurado.

Respecto del proceso evaluativo para los profesores, (art. 37) el jurado tendrá que tener en cuenta: títulos universitarios nacionales y extranjeros; antecedentes docentes en

[8] Ver Art. 6, 7, 8, 9 y 10 de la Resolución CU118/92 (Anexo)

universidades nacionales o instituciones acreditadas de enseñanza o de investigación del país o del extranjero; trabajos de investigación y publicaciones científicas docentes; formación de recursos humanos en el campo de la investigación; cursos y conferencias dictados; concurrencia a congresos jornadas o reuniones científicas artísticas o técnicas; becas, pasantías, premios y distinciones obtenidas cuando las hubieren otorgado Universidades, Instituciones u Organismos oficiales o privados de reconocido prestigio y estuvieren vinculadas con la actividad docente científica, técnica o artística; la actividad profesional; además de los cargos y funciones publicas o privadas desempeñadas cuando su naturaleza relevancia o vinculación impliquen aptitud del aspirante; cargos desempeñados en funciones de gobierno universitario; y la prueba de oposición que tendría por objeto completar el juicio de la capacidad docente y científica de lo candidatos (art. 49). Esta prueba de oposición consiste en una entrevista que versa sobre la orientación académica de la disciplina, el plan de actividad docente y de investigación que el aspirante desarrollará en caso de obtener el cargo concursado y toda otra información que el Jurado estime pertinente para juzgar la idoneidad del aspirante. Luego de la entrevista, se pasa a la clase pública, la que será obligatoria solo en los casos en que los postulantes no hayan ejercido la docencia universitaria.

Para el caso de auxiliares docentes, el art. 33 de la Resolución 258/97 pauta algunos puntajes por rubro: hasta 15 puntos por títulos de grado; otros 15 por títulos de posgrado; hasta 45 puntos por antecedentes docentes, de investigación y desarrollo y de extensión, así como la actividad profesional en cargos y funciones públicos o privados desempeñados; de gestión universitaria: cargos y tareas desempeñados en funciones de gobierno universitario. Finalmente, la prueba de oposición otorgará un máximo de 25 puntos, para cuya sumatoria se tendrá en cuenta el conocimiento del tema de exposición, el orden y claridad en la transmisión de conocimientos, la originalidad y las respuestas a las preguntas del Jurado, y el resultado de la entrevista cuando ésta se llevare a cabo. La sumatoria de puntajes por cada concursante se especificará en el dictamen del jurado. Como puede apreciarse, los concursos de auxiliares están mucho más pautados.

En el caso de que hubiera un solo postulante, o que uno sólo reuniera las condiciones para el cargo concursado, el Jurado podrá obviar el otorgamiento de puntajes, efectuando un juicio integral y fundado de los méritos del postulante.

Una vez emitidos los órdenes de méritos, se abren los plazos de impugnación de dictámenes, la que sólo podrá versar sobre aspectos vinculados al proceso o al acto. (Art. 39). De no mediar impugnaciones, se procede a la designación por el órgano de gobierno, siguiendo la propuesta del jurado.

Tal como se presenta este sistema de acceso a cargos docentes mediante concurso pareciera implicar una garantía de claridad, de objetividad y de transparencia otorgada por la exhaustiva reglamentación que la norma. Hay pocos puntos sin aclarar, lo que permite, a partir de este análisis, pensar en que de esta selección resultarán los mejores, los idóneos para los cargos a cubrir. Sin embargo, la práctica también lleva a ciertas costumbres o vicios administrativos, operativos o de otra índole que hace que muchas veces el que logra ingresar a un cargo luego lo tiene de por vida por el mero hecho de haberlo ocupado previamente. Los jurados no siempre resultan ser tan claros en sus dictámenes, o generan inequidades a la hora de puntuar antecedentes en el caso de los auxiliares. En el caso de los profesores, muchas veces se objeta el mutuo conocimiento entre los concursantes con los integrantes del jurado, cuestión difícil de solucionar dado los intercambios académicos que se producen entre docentes de distintas universidades a lo largo de la vida académica. Sin duda que una cuestión central es, en tal caso, la selección de los jurados por parte de los órganos de gobierno[9].

Por otra parte, hay que señalar que la falta de cargos docentes en las universidades y de becas para acceder al campo de la investigación, como asimismo la falta de trabajo en el ámbito profesional (esto, en particular, años atrás) provocó que hubiera muchos aspirantes a ocupar cargos y, por lo tanto, se han producido gran cantidad de impugnaciones a los dictámenes. Esto ha requerido que los jurados fueran adquiriendo más precisión en los escritos, respetando mucho más la reglamentación vigente para evitar que las impugnaciones dejen los cargos sin cubrir hasta tanto una instancia superior resuelva.

El caso de la UNS resulta similar al de muchas otras universidades nacionales. Pueden variar plazos, formas, formularios, pero en esencia se sigue el mismo procedimiento

[9] La experiencia indica que no siempre resulta sencillo para un órgano de gobierno seleccionar jurados, máxime en la actualidad cuando hay muchos profesores con vastísima experiencia y sin embargo no se encuentran concursados. A veces se termina eligiendo jurados que están relativamente cerca de la sede universitaria para abaratar costos de traslados, y estas cuestiones sin duda van en desmedro del concurso mismo y la selección que implica.

administrativo que contemplan garantías tanto para los candidatos como para la misma institución.

Sin embargo, el sistema de concursos ha sido también cuestionado por las políticas neoliberales propias de los 90. Los concursos aparecerían como propios de instituciones burocratizadas, rígidas, ineficientes. Entonces se sugiere su eliminación o bien su reemplazo por formas más flexibles y que permitan el acceso a profesionales más jóvenes que demuestren iniciativa en la carrera docente. Por otra parte, la continua renovación de los cargos mediante concurso pone en riesgo la continuidad en el cargo (cuestión que fuera cuestionada por los reformistas del 18 y que defendieran la "periodicidad de la cátedra") y sobrecarga a la administración, con lo cual se ha instalado la idea de la "carrera docente" que asume formas diversas en cada universidad, pero la idea central es que si alguien está en un cargo y lo desempeña dentro de ciertos parámetros, puede continuar haciéndolo sin que se lo llame nuevamente a concurso. Seria una forma de que el acceso a los cargos docentes no tenga vencimiento, salvo cuando se cambia de categoría. En la UNS asumió la característica de "reválida" que consiste en que teniendo una determinada antigüedad en el cargo, se abre el concurso pero deja de ser abierto y se convierte en cerrado: solo se puede inscribir el que ocupaba el cargo para revalidar su lugar en el mismo[10].

Sintetizando, los mayores problemas y críticas que se observan respecto de los concursos en tanto instrumento de selección de los mejores pasan por: las suspicacias en la conformación de los jurados (por amistades, afinidad epistemológica o ideológica), los costos que insume el traslado de jurados, la pre-selección mediante designaciones directas antes del llamado a concurso, la arbitrariedad de los jurados en los juicios que expresan en sus dictámenes, la sobrevaloración de antecedentes de investigación por sobre los de docencia, la evaluación del saber especializado del postulante independientemente de su capacidad para la enseñanza, entre otras. A pesar de estas

[10] Otro sistema similar, y solo a manera de ejemplo, lo constituye la Universidad Nacional de Córdoba, donde se conforma un Comité Evaluador integrado por cuatro docentes de la misma categoría que el concursado y un estudiante, y evalúan el desempeño del docente desde que fue designado en el cargo, considerando la docencia, la investigación, extensión, innovación tecnológica, creación artística, participación institucional, práctica profesional y formación de recursos humanos. En la docencia deberán considerar la opinión de los estudiantes, recogida por una consulta periódica. Esta evaluación puede resultar satisfactoria, satisfactoria con observaciones o no satisfactoria. De ser satisfactoria, se lo nombra por un nuevo período, de lo contrario se llama a un concurso abierto. Si tiene observaciones, se le da un plazo de dos años para una nueva evaluación. Art. 64 inc. 2) del Estatuto de la Universidad Nacional de Córdoba.

críticas, hay que advertir que para muchas universidades sigue siendo importante contar con un buen porcentaje de su personal "concursado", concursos que, por otra parte, confieren ciudadanía universitaria (permite elegir y ser elegido en elecciones para distintos órganos de gobierno). Asimismo, para los docentes también sigue siendo una prueba de legitimación del cargo que ocupa y del saber que lo respalda. En los "antecedentes", al menos en el ámbito de las instituciones nacionales, no da lo mismo haber estado concurso que no haberlo estado. En este sentido, el concurso sigue resultando el instrumento privilegiado de selección de personal, con variantes que se van instrumentando en las distintas instituciones para otorgar mayores garantías que logren superar las críticas apuntadas.

Los concursos en los institutos de educación superior de la provincia de Buenos Aires

La Ley de Educación Superior también hace referencia al ingreso a la carrera en las instituciones estatales y prescribe que "se hará mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición, que garantice la idoneidad profesional para el desempeño de las tareas específicas. La estabilidad estará sujeta a un régimen de evaluación y control de gestión docente…" (art. 20). En este caso, vuelve a aparecer la idea de la "carrera docente" que, sobre la base de ciertas condiciones, garantiza la estabilidad en el cargo sin que se vuelva a llamar a concurso. Así, podría pasar que esa evaluación o control de gestión fuese demasiado estricta, que incluyera cuestiones casi imposibles lo lograr, o bien que fuera tan laxa que cualquiera pudiera mantener la estabilidad. El problema está en quién define ese control de gestión y si allí tienen participación los docentes.

Por otra parte, la ley de educación N° 13.688/07 establece entre los derechos de los docentes el "acceso a los cargos por concurso de antecedentes y oposición, conforme a lo establecido en la legislación vigente para la educación pública de gestión estatal" (art. 93 inc. c). Dado que es una prescripción para todos los docentes del sistema, no queda claro si se refiere a los cargos de profesores o bien a cargos directivos o de supervisión. Para el caso de los profesores del sistema educativo, el acceso se realiza por inscripciones que tienen en cuenta los títulos y otros antecedentes, salvo en el nivel

superior que además incluye el llamado a concurso. Para los cargos jerárquicos sí se llama a concurso y está prevista la oposición entre pares[11].

En la Provincia de Buenos Aires por mucho tiempo se utilizó el sistema de inscripción en listados anuales con posterior llamado a "actos públicos" para cubrir los cargos de profesor en Institutos Superiores[12,] y a partir de 2003 rige la Resolución 5886 que prevé que la cobertura de cargos provisionales o suplencias mayores a cuatro meses se realiza por un "mecanismo de selección por evaluación de títulos, antecedentes y oposición". Concretamente, consiste en la presentación de una propuesta pedagógica anual -incluyendo Proyecto de Extensión e investigación[13]- y una entrevista con el jurado.

La resolución consta de cinco anexos, a saber:

I Pautas para la implementación (comisión evaluadora, convocatoria, inscripción, evaluación de títulos y antecedentes, oposición, orden de méritos

II Evaluación de títulos y antecedentes (títulos, experiencia docente, cursos dictados, otros concursos ganados, investigaciones, publicaciones, premios, becas, participación como jurado de concursos, etc., especificando en cada caso un puntaje máximo. En el mismo anexo consta la evaluación de la propuesta curricular y los aspectos que se tienen en cuenta (11 item que se evalúan de 1 a 10, siendo 55 puntos el mínimo para aprobar), así como la entrevista (6 item que se evalúan de 1 a 20, debiendo obtener al menos 60 puntos).

III Formulario/Declaración jurada de inscripción

IV Planillas con detalle de los concursantes, los que quedaron en orden de méritos con los respectivos puntajes para su notificación. También se incluyen planillas con aquellos que no reúnen los requisitos para acceder a los cargos.

V Pautas para la cobertura de suplencias menores a 4 meses.

Los concursos habilitan el acceso a cargos provisionales o bien suplencias largas, el resto de suplencias se siguen cubriendo por listados. No aparece prevista la titularización de los cargos mediante ningún mecanismo y tampoco se establece el plazo de duración de los cargos concursados.

[11] En los casos de cargos directivos, los jurados siempre están integrados por otros directivos superiores: los de directores los toman inspectores y los de inspectores otros inspectores de mayor rango, cuestión que vicia en mucho la transparencia del acto concursal.

[12] Esta situación de falta de concursos fue considerada como una debilidad de los institutos en el Informe Final de la Comisión Federal sobre Formación de Docentes, Resolución 251/05 del Consejo Federal de Educación.

[13] Ver Anexo 1. Apartado III. Res. 5886/03

En cuanto a la difusión de la convocatoria e inscripción, en el Anexo 1 se señala que "La difusión de la convocatoria estará a cargo del servicio y de la Secretaría de Inspección del distrito que corresponda, por un lapso mínimo de diez (10) días corridos", y la inscripción se llevará a cabo durante los tres días hábiles subsiguientes al cierre de la difusión.

En el Anexo II se pauta la conformación de las comisiones evaluadoras. La integran el director del Instituto u otro docente que lo represente, un profesor integrante del Consejo Académico Institucional (que no ocupe cargo jerárquico), dos profesores con dominio teórico-práctico del plan de estudio y de la asignatura concursada y un representante alumno[14] (con el 30% aprobado de la carrera y la asignatura en concurso aprobada). Cada uno, a su vez, tendrá un suplente para evitar demoras. Resulta destacable la participación de los alumnos en las comisiones, máxime cuando todos los integrantes tienen voz y voto en las decisiones. Lo que resulta más objetable es la presencia del directivo de la institución y del integrante de un cuerpo colegiado, dado que quita transparencia a todo el proceso concursal, toda vez que representan a las autoridades institucionales y, por otra parte, no son especialistas en todas las materias que se concursan. Sería de suponer que las comisiones evaluadoras deberían estar integradas por pares especialistas en la disciplina y no por integrantes de órganos unipersonales o colegiados de gobierno.

En cuanto a las actuaciones de las comisiones se prevé que "el puntaje se decidirá por mayoría y se volcará en las planillas y listados previstos, no obstante lo cual en las actas que se labren al efecto podrán asentarse las disidencias que hubiere". También está previsto el caso de directivos que se presentan a concurso, en cuyo caso "será reemplazado, en la Comisión Evaluadora, por un Inspector que no corresponda al área de Supervisión del Servicio".

[14] El tema de la inclusión de estudiantes en los concursos como parte del jurado ha sido siempre muy controvertida -en particular en el caso de las universidades- y en algunos casos la cuestión fue resuelta en la Corte Suprema de Justicia, como en la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Nacional de Mar del Plata (Cfr. Godoy, páginas 196-199). Se plantea si los alumnos cuentan con la idoneidad necesaria para integrar jurados y, en tal caso, si la posibilidad de ser jurados la tienen todos los estudiantes o solo los que cumplen con algún requisito.
En el caso de los institutos, esta situación está también prevista para la Provincia de Río Negro, donde un estudiante integra el jurado y es propuesto por el Centro de Estudiantes y deben tener aprobadas la mitad más una de las materias de la carrera. Art. 24 Ley 2288/88 de la Provincia de Río Negro y Resolución 1817/99 del Consejo Provincial de Educación.

A partir del cierre de inscripción y por un plazo máximo de 10 días, las comisiones evaluarán las propuestas pedagógicas de acuerdo a los aspectos consignados en los Anexos II. I y II. II, de esta manera se conformará un listado que se notificará a los aspirantes. En un plazo máximo de 5 días hábiles se realizarán las entrevistas –de carácter público- para la Fundamentación, profundización y defensa de las propuestas presentadas.

Están claramente especificados (anexo II, inciso II), los aspectos a considerar en la propuesta curricular: fundamentación, expectativas de logro, contenidos (selección, jerarquización, secuenciación), coherencia interna, intervención didáctica, impacto de la propuesta en la práctica docente, presupuesto del tiempo, recursos didácticos, bibliografía, evaluación, propuesta de investigación y extensión. Resulta llamativo el item relativo a la investigación y extensión, dado que los cargos son para ejercer la docencia y no está previsto el desarrollo de actividades de extensión ni investigación con horas adicionales reconocidas. Además, hay que considerar que la propuesta resulta en algún sentido "ficticia", dado que el concursante desconoce las particularidades concretas del grupo de estudiantes con el cual trabajará. Pareciera, como dice Susana Barco, que se convierte en un rito institucional donde el postulante "está ajeno a lo anterior y a lo venidero, y en ese interregno puede eludir condiciones esenciales que posibilitan el dictado de una clase. Instala una simulación aceptada, un "como si" diera clase" (Barco, S. y otros; 2000).

En la entrevista se consideran: coherencia interna de la presentación oral y con la propuesta presentada; profundización y/o ampliación de información, criterios y enfoques de la propuesta pedagógica; justificación con los principios del Diseño Curricular Provincial; actualización científica, adecuada contextualización y propuesta didáctica; viabilidad general de la propuesta de extensión e investigación; claridad y precisión de la presentación oral.

Según la reglamentación, se prevén plazos para resolver todas las instancias, ya sea inscripción, convocatorias, resolución o designación, etc. Lo mismo sucede con las tablas de valoración de títulos y antecedentes, que están especificados, con sus puntajes máximos y mínimos, de tal manera que esto limita la posible arbitrariedad de las comisiones evaluadoras.

Tal como esta diseñada esta resolución, pareciera que todos los aspectos están contemplados, aunque hay cuestiones que restan objetividad al concurso, como la participación de representantes de órganos de gobierno y el exceso de planillas que burocratiza el procedimiento y que, si bien permite limitar las arbitrariedades y prevén todas las instancias concursales, por otra parte encorseta demasiado a los jurados y también a los concursantes.

Una cuestión que se puede rescatar es que el concurso de cargos docentes apunta a valorar la idoneidad docente de los candidatos, al menos a partir de una propuesta escrita y luego una entrevista. Sin embargo, no está prevista una prueba de oposición basada en el desarrollo de un contenido propio del programa, donde se podría evaluar la profundidad, postura epistemológica e ideológica, enfoques, estado del arte al respecto.

A partir de estos años de experiencia de aplicación de la resolución se comienza a observar que las propuestas escritas en algunos casos se van pasando de candidato en candidato o bien van adquiriendo un formato burocrático en función de lo pautado[15]. También, al ser pocos docentes en los institutos, los concursos generan un clima institucional muy particular, máxime que en general son integrados por agentes de la propia institución y solo en raras ocasiones se recurre a docentes de otras instituciones ya que no está previsto ningún presupuesto para llevarlos adelante.

Por otra parte, habrá que ir observando como se va construyendo una "cultura del concurso" en las instituciones superiores, cuestión que ha estado ausente históricamente. Hay que advertir que el concurso se agrega como una tarea más para todos, en el marco de las designaciones de los docentes en sus horas cátedras.

Finalmente, vamos a considerar algunos señalamientos que se presentan en el documento del Instituto Nacional de Formación Docente sobre la institucionalización del sistema formador[16]. Allí se considera necesario "generar modalidades de concurso adecuadas para valorar las experiencias, capacidades y conocimientos específicos que se requieren para la formación de maestros y profesores. Ello implica distinciones, tanto

[15] En el caso de los institutos de la Provincia de Río Negro existió la prueba de oposición sobre la base del desarrollo de un tema previamente sorteado. Y estaba previsto que "el jurado dará preeminencia a la entrevista y oposición sobre los antecedentes, debiendo el puntaje obtenido por el primer concepto ser mayor que el segundo". Art. 40, Ley 2288/88 de la Provincia de Río Negro. Estos artículos fueron modificados –parece darse la situación de que una ley se modifica con una norma de menor jerarquía- por las Resoluciones 1150/93 (también derogada) y 1817/99 del Consejo Provincial de Educación.

[16] Se hacer referencia al documento "Hacia un acuerdo sobre la institucionalidad del sistema de formación docente en Argentina", Octubre 2007, aprobado por el Consejo Federal de Educación mediante Resolución 30/07.

respecto de los concursos que se realizan en otros niveles del sistema educativo, como respecto de los que tienen lugar en la universidad" (# 91). De esta manera, el documento insiste en la necesidad de discutir rasgos específicos para los concursos docentes en el sistema formador, que incluye a los institutos y las universidades. Entre los rasgos señala que los concursos sean públicos de antecedentes y oposición, "con presentación previa de plan de trabajo por parte de los aspirantes y defensa en la instancia del concurso" (# 94). En este sentido, hace referencia a los concursos universitarios a los que señala que están diseñados para evaluar la preparación académica y la capacidad de formular un programa de alto valor epistémico, pero que resulta necesario considerar qué clase de antecedentes priorizar, en particular lo que hace a capacidades y conocimientos específicos para la formación de maestros y profesores como el análisis de problemas pedagógicos en situaciones escolares, el conocimiento del nivel para el que se forma, las relaciones de colaboración que se plantean con las escuelas (#93). Sin duda que este tipo de señalamientos resulta atendible en el caso de los cargos que tienen que ver con la formación de docentes.

Comentarios finales

Antes de cerrar, conviene señalar que los reglamentos de concursos, tanto de la UNS como de los institutos superiores de la Provincia de Buenos Aires, abarcan el llamado para cualquier tipo de carrera y materia, sin distinguir los que son para la formación de docentes.

Como se ha analizado, en ambos casos existen reglamentaciones con cierto grado de detalle que prevén pasos, plazos, momentos, etc. que intentan dar garantías tanto para las instituciones como para los postulantes. Sin embargo, siempre existen cuestiones no contempladas que deben ser resueltas por instancias superiores.

En el caso de la universidad, se destaca el conocimiento específico del concursante para el cargo al que aspira, en desmedro de sus antecedentes y capacidades estrictamente docentes. Por su parte, en los institutos parece que se valora una propuesta escrita sobre la cual no se profundiza y eso sería resguardo de idoneidad para el acceso a un cargo.

Las críticas son válidas en ambos tipo de instituciones. Si bien la universidad tiene una trayectoria mucho más extensa en el tema y se puede decir que ha consolidado una "cultura del concurso", eso no resulta suficiente como garantía en la selección de sus

docentes. En el caso de los institutos, esta cultura se va construyendo de a poco, sobre la base del malestar de quienes concursan y de quienes actúan de jurados, el clima institucional enrarecido y las injusticias que se cometen a la hora de valorar a los candidatos. Estas cuestiones restan credibilidad al sistema y no siempre se tienen los cuidados o se toman las medidas para evitar arbitrariedades y garantizar los derechos de los postulantes.

A pesar de las limitaciones señaladas, creemos que los concursos siguen siendo instrumentos válidos para apuntar a la selección de los más idóneos para ocupar los cargos en las instituciones públicas. Pero, simultáneamente, se requiere el compromiso institucional por atender las críticas que le restan transparencia y garantías al proceso de los concursos: revisando las normativas, siendo estrictos en su cumplimiento de manera imparcial, no realizando favoritismos, garantizando los derechos de todos los postulantes, seleccionando jurados que otorguen las máximas garantías, donde no haya interferencias de directivos, etc. De esta manera, los concursos podrán ser instancias de legitimación institucional y personal para los docentes, al tiempo que garantizarán niveles académicos óptimos.

Referencias Bibliográficas

- Barco, S. y otros (2000) "Los docentes universitarios: identidad y ritos de concurso". X ENDIPE (Encontro Nacional de Didática e Prática de ensino. Rio de Janeiro
- Buchbinder, P. (2005) Historia de las universidades argentinas. Sudamericana. Buenos Aires.
- Clark, B. (1983) El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. Nueva Imagen. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Fraga, N. (2000) El régimen jurídico de la educación superior. Dunken. Buenos Aires
- Godoy, J. (2001) La autonomía universitaria en jaque. Su necesaria reparación desde una perspectiva constitucional. Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Paraná. Argentina.
- Miranda, E. (1993) La formación del sistema universitario nacional. Desarrollo y crisis (1880-1946). Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba (Argentina)

Documentos

Consejo Federal de Educación. Resoluciones 251/05 y 30/07

Constitución Nacional de la República Argentina

Congreso de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria. Universidades Nacionales. Serie Estudios e Investigaciones N° 3. Julio 1985. Buenos Aires.

Ley de Ecuación Nacional | 26.206

Ley de Educación Superior N° 24.521

Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires N° 13.688

Ley de Institutos Superiores de Formación y Perfeccionamiento Docente de la Provincia de Río Negro, N° 2288/88

Provincia de Río Negro. Consejo Provincial de Educación. Resolución 1817/99.

Provincia de Buenos Aires. Dirección General de Cultura y Educación. Resolución N° 2383/05, Reglamento Marco para los Institutos de Educación Superior no Universitaria, de Formación Docente, Técnica y Artística.