

Sistema de empleo público de “nodocentes” en la Universidad Nacional de General Sarmiento, una caracterización con enfoque de género

Lic. Sonia Ordoñez¹

Introducción

Este trabajo presenta un estudio exploratorio sobre el modelo de gestión del empleo del plantel “nodocente” (ND) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (en adelante, UNGS) incorporando la perspectiva de género. La UNGS, ubicada en el partido de Malvinas Argentinas, en la provincia de Buenos Aires, señala en su misión institucional que “se propone intervenir activamente en la realización de una sociedad democrática, justa e igualitaria” (Estatuto UNGS, 2018, p. 6).

En función de lo expresado, se definen como funciones sustantivas de la institución la promoción de políticas que contribuyan a la igualdad de las personas que conforman la comunidad universitaria compuesta por diferentes claustros: estudiantes, graduados, docentes y ND. En consonancia con estos propósitos las prácticas de gestión del empleo en la institución y que regulan a sus empleados son complementadas con políticas específicas que se han creado al interior para contribuir a ese propósito superior, el de contribuir a una sociedad más igualitaria. Siguiendo esta línea, el objetivo del trabajo es analizar el sistema de empleo público del plantel ND, normado y utilizado en la institución incorporando la perspectiva de género.

En este sentido, la hipótesis de trabajo es que el Sistema de Empleo Público (SEP) de la UNGS ha sido pionera en la elaboración de marcos normativos para promover derechos y garantías de sus empleados, aunque ha tenido algunas dificultades en su implementación a la luz de la conflictividad política de los actores que intervienen en estos procesos. Además, el conflicto sobre el financiamiento universitario a partir del año 2023 ha generado una desaceleración en la implementación de políticas en la institución, entre las que se vio afectado el Programa de Políticas de Género.

El problema aquí abordado se inscribe en un campo de estudio más amplio, que es el de los trabajadores estatales en la Argentina. Además, teniendo en cuenta la escasa y casi nula producción teórica referida al sector ND en la Argentina, que aún no se constituyó como un objeto de estudio ni del campo de la Gestión Universitaria y ni de la política educativa referida al sector, se decide tomarlos como sujetos centrales de este estudio a fin de darles el protagonismo que se han ganado a través de los años.

Algunas precisiones conceptuales

¹ Licenciada en Política Social y Administración Pública, egresada de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, sordonez@campus.ungs.edu.ar

En este trabajo se adopta el término “empleo público” -en lugar de otras acepciones como “función pública” o “servicio civil”-, ya que refiere a relaciones laborales donde las personas cumplen un doble rol. Por un lado, son trabajadores con representación sindical, y por otro, funcionarias/os que cumplen con deberes del servicio civil (Mansilla et al., 2020). Entendiendo esta doble dimensión de los empleados públicos se define a los Sistemas de Empleo Público (en adelante SEP) como “un conjunto de arreglos institucionales formales e informales por medio de los cuales se articulan, negocia y gestiona al elenco de trabajadores que desempeñan sus tareas en el ámbito público, en procura del logro de los fines de las instituciones del Estado” (Mansilla y Paparás, 2020).

Según Longo (2004), los SEP se caracterizan por diversas políticas y prácticas de gestión que pueden identificarse en los diferentes subsistemas que lo integran: 1- la gestión de la organización del trabajo, 2- la gestión del empleo, 3- la gestión del rendimiento, 4- la gestión de la compensación; y 5- la gestión del desarrollo. La gestión de recursos humanos es un sistema integrado que se despliega en diferentes componentes de forma interrelacionada, que comprende un nivel superior expresado en la planificación de recursos humanos, un nivel intermedio que corresponde a los mencionados subsistemas, y un nivel inferior que comprende la gestión de relaciones humanas. Este documento centra su análisis, principalmente en el nivel intermedio: la organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento y gestión del desarrollo.

Además, siguiendo a Gaba (2019) se incorpora la perspectiva de género ya que históricamente se han teorizado a las organizaciones desde la concepción que iguala al hombre (blanco y heterosexual) al ser humano y, de esa forma, los estudios que tienen una mirada androcentrista terminan siendo generalizados como universales invisibilizando la existencia de diversidades y desigualdades al interior de las mismas. De esta forma, se explicita la intención de utilizar un enfoque de género entendido como el abordaje que considera que las relaciones entre los géneros son asimétricas y que esta asimetría afecta de manera desigual la vida de las personas. Esto quiere decir que las desigualdades de género ponen en situación de mayor vulnerabilidad a las mujeres, personas trans, personas intersex, personas gays, lesbianas y bisexuales, etc.³ (Ministerio de Salud, 2021).

Como se mencionó previamente, el objetivo del trabajo es analizar el sistema de empleo público del plantel ND, normado y utilizado en la institución incorporando la perspectiva de género. Para abordar este objetivo se utilizaron principalmente herramientas cualitativas. Se realizaron entrevistas a empleados públicos de la UNGS y dirigentes gremiales de los ND. A partir de las

³ En Argentina, se han producido avances en la problematización de la cuestión de género, impulsada principalmente por mujeres y diversidades, que motivaron la sanción de normativas y reglamentaciones destinadas a reducir las desigualdades sociales preexistentes y cambiar algunos vicios propios de las estructuras organizacionales y administraciones públicas.

entrevistas se profundizó el conocimiento sobre las prácticas y los procesos asociados al sistema de gestión del empleo público en la administración de la UNGS.

El acceso a los marcos normativos de la institución fue garantizado a través del portal UNGS ACTIVA, sección servicios, ítem “Documentos”. Allí se accede al Sistema Único de Documentación conocido como SUDOCU en el que se accede a las Resoluciones de la UNGS y que incluyen los planes anuales, normativas que regulan al personal ND, políticas y líneas de acción relacionadas al tema de estudio seleccionado entre otras.

Análisis del sistema de empleo público de ND de la UNGS

1- Subsistema de organización del trabajo

Este subsistema incluye el diseño de puestos y la definición de los perfiles. Los puestos de trabajo deben ser ocupados por un empleado por vez y “heredan” sus competencias de las unidades organizacionales a las que pertenecen (Hintze, 1999). El diseño de puestos y la definición de los perfiles en el caso analizado, deben cumplir con las disposiciones del Convenio Colectivo de Trabajo (en adelante CCT) para el Sector ND celebrado por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la Federación Argentina del Trabajador de las Universidades Nacionales⁴ (FATUN) (Decreto 366/06). En función del CCT mencionado, se aprobaron las denominaciones de puestos, perfiles generales, categorías, tramos y agrupamientos de los ND de la UNGS mediante la Resolución de Consejo Superior 5253/16.

En concordancia con el CCT, la UNGS establece la utilización de cuatro agrupamientos: a) profesional, b) técnico, c) administrativo y d) mantenimiento, producción y servicios generales. Esto quiere decir que los puestos de trabajo no sólo deben respetar las competencias heredadas de la unidad organizacional a la cual pertenecen, sino que también debe ajustarse a las 7 categorías, los 3 tramos y denominaciones de los puestos. La competencia de la unidad organizacional definirá el tipo de agrupamiento, la denominación y categoría del perfil que se necesita.

Cada denominación y categoría además tienen predeterminados requisitos de educación, experiencia, capacidades y conocimientos. Estos requisitos excluyentes o valorados, son determinados en su mayoría por el CCT y las Resoluciones de la UNGS que se aprobaron en función del cumplimiento del convenio. Por lo tanto, teniendo en cuenta las restricciones del “Marco estratégico y lineamientos de políticas UNGS” (RS CS 285/00), el “CCT de los ND” (Decreto

⁴ La Federación Argentina de Trabajadores de Universidades Nacionales (FATUN) es el sector gremial que representa al Personal No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales. En este convenio quedan excluidos el personal de conducción política y los trabajadores docentes.

366/06), la aprobación de las “Denominaciones de los puestos, perfiles y categorías docentes” (RS CS 5253/14), a nivel microestructural queda muy poco para definir.

La definición de un puesto de trabajo y su perfil comienza en la unidad organizacional que manifiesta una necesidad, la cual presenta su demanda a la Dirección General de Recursos Humanos de la UNGS. El área solicitante debe analizar si necesita el mismo perfil o si, por el paso del tiempo, precisa modificarlo. Cuando tiene claro qué es lo que necesita, comienza un proceso de articulación con la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Universitario (en adelante SPDU). El SPDU analiza el pedido en términos más generales y comparativamente con otras unidades similares⁵. Luego del análisis técnico, sigue la revisión presupuestaria por parte de la Dirección de Presupuesto, perteneciente a la Dirección General Económico Financiera de la Secretaría de Administración. Más allá de la necesidad, la institución debe confirmar si tiene recursos recurrentes o transitorios.

Si el puesto queda vacante definitivamente y tiene un presupuesto recurrente, debe hacerse un llamado a concurso. En cambio, si la vacancia será por unos meses, el proceso de cobertura se realiza por una búsqueda laboral transitoria. Así empieza el proceso de articulación entre la unidad organizacional con la demanda y la SPDU. La SPDU revisa el pedido inicial y puede reformularla en función de su revisión técnica, sólo luego de esta revisión se le da curso al proceso y llega a la Dirección General de Personal para que le dé cobertura a ese puesto.

Este proceso de trabajo contribuye a prevenir la discriminación por motivos de género, ya que las decisiones relacionadas con la definición del perfil deben ajustarse a los marcos normativos existentes, como el CCT y las resoluciones del Consejo Superior que establecen los requisitos del puesto. De este modo, la aprobación de una búsqueda para un puesto específico, en determinada agrupación y categoría, se basa únicamente en la revisión del perfil requerido.

2- Subsistema de la gestión del empleo

El subsistema de la gestión del empleo se ocupa de los flujos y movimientos, entrada y salida de personas. Responde a principios de publicidad, libre concurrencia, transparencia, imparcialidad y elección del mejor candidato de acuerdo a mérito y capacidad. Podemos decir que las “entradas” se reflejan en la gestión de la incorporación, que incluyen las instancias de reclutamiento, selección y recepción.

El reclutamiento es el proceso por el cual se buscan y atraen candidatos. La difusión de los puestos y perfiles de una búsqueda laboral se realiza por distintos medios: carteleros de la UNGS, circulación por mail internos y publicación en la página web. En los casos de la difusión del llamado

⁵ Por ejemplo, si la necesidad surgiera en una Dirección General Técnica Administrativa de un instituto, se verifica en espejo con otro instituto cómo se resuelven sus funciones sustantivas.

a concurso cerrado, se realiza por la red interna de la UNGS (mail) y carteleras en todas sus sedes, en el caso de los concursos abiertos además se le suman avisos en periódicos⁶. Los procesos de selección referidos a los concursos del personal ND son fiscalizados por el Comité de Recursos Humanos del Personal No Docente⁷. (Res. CS. 535/01)

La difusión de las búsquedas laborales cuenta con un perfil detallado de acuerdo a las normas vigentes. Los datos incluyen un número de referencia para poder postularse, una descripción general del puesto, un apartado de capacidades y habilidades esperados, requisitos del cargo, resumen de tareas a modo orientativo, número de categoría y tipo de agrupamiento, dedicación horaria y mail de recepción de postulaciones. Si bien en los perfiles no hay información sobre la remuneración a recibir por el puesto a ocupar, cada postulante puede acceder a él mediante la búsqueda de la grilla salarial vigente⁸.

En el año 2021 se aprueba mediante Resolución de Consejo Superior N° 7878 los “Lineamientos para la inclusión Travesti, Transexual y/o Transgénero (en adelante TTT) en la UNGS”. A partir de este marco normativo se establecieron diversas búsquedas laborales con el fin de dar cumplimiento a esta disposición. Cabe destacar que, si bien la UNGS cuenta con una amplia gama de antecedentes referidos a la promoción de la igualdad de género como la adecuación registral interna conforme la identidad de género adoptada y autopercebida (Res. CS 5936/21), la formación obligatoria con perspectiva de género para la comunidad universitaria (Res. CS 7291/19) y el reconocimiento del empleo del lenguaje inclusivo en cualquiera de sus modalidades como recursos y forma expresiva válida en las producciones académicas (Res. CS 7400/19), los referidos lineamientos fueron aprobados luego del Decreto Nacional 721/2021.

En el mencionado decreto se establece que, en el Sector Público Nacional, los cargos de personal deberán ser ocupados en una proporción no inferior al 1% por personas TTT que reúnan las condiciones de idoneidad para el cargo. El porcentaje contempla cualquiera de las modalidades de contratación vigentes. Puede entenderse entonces que la aprobación de los lineamientos para la incorporación de personas TTT, no sólo fue un avance en los marcos normativos de la UNGS, sino también un proceso de adecuación a las reglamentaciones de la administración pública nacional.

La principal diferencia es que en la UNGS la inclusión de personas TTT no implica necesariamente la inclusión laboral, sino la participación en diferentes ámbitos universitarios como las becas, la visibilización en producciones culturales, el acompañamiento al ingreso y permanencia,

6 El reglamento de concursos ND se aprobó mediante Res. CS 535 en el año 2001, es un reglamento que no fue reformulado en función del CCT del 2006 por lo cual no es reconocida como tal por el gremio ND APUNGS. Existe un proyecto de reglamento que fue puesto a discusión numerosas veces, pero no pudo ser aprobado.

7 Éste está integrado por tres ND titulares y tres ND suplentes de planta categorías 1, 2, 3, 4 y 5 (CCT) designados por el Consejo Superior, a propuesta del Rector. (Res. CS. 5849/16)

8 Se puede acceder al mismo mediante la página de FATUN, opción grilla salarial. Allí los candidatos pueden estimar fácilmente el sueldo de acuerdo a su categoría y nivel educativo.

entre otras. Por otro lado, en la reglamentación interna de la UNGS no se habla de un porcentaje mínimo de inclusión laboral. (Res. CS 7878/21)

A partir de su aprobación, se comenzaron a establecer los procedimientos para poder cumplimentar lo aprobado. Dentro de las líneas de acción, la inclusión laboral, requirió de búsquedas laborales abiertas y la readecuación de los perfiles de las búsquedas laborales. El proceso de incorporación de personas TTT como empleados ND en la UNGS ha permitido la inserción laboral de siete personas en la categoría 7. Es importante recordar que dicha incorporación está limitada por la disponibilidad de vacantes, restricciones presupuestarias y las necesidades de la unidad organizacional.

¿Sesgos de género en el proceso de selección de candidatos?

Este apartado se centra en los recursos discursivos utilizados en los perfiles publicados en los procesos de búsqueda de personal ND en la UNGS durante el año 2023. Las variables de análisis fueron: 1) la utilización de imágenes; 2) el uso de lenguaje inclusivo o similar; 3) los requisitos (tanto excluyentes como no excluyentes) y 4) las valoraciones, en caso de que se indiquen.

A los fines de justificar las variables seleccionadas se debe tener en cuenta que los mecanismos de discriminación por género pueden ser más o menos visibles ya que existen sesgos y preconceptos que las personas tienen y que inciden en sus decisiones. Muchas veces estas preferencias subjetivas no son identificadas por los reclutadores de personal o por quienes se encargan de definir las características de los perfiles y terminan excluyendo de un proceso de selección a potenciales candidatos, a veces, incluso sin proponérselo (Toro, 2023).

Es por esto que el proceso de comunicación y presentación de las características del perfil solicitado termina siendo un elemento potencial de discriminación si no se toman los recaudos correspondientes. En el caso de las búsquedas laborales de la UNGS, existe un formato predeterminado: se difunden en formato PDF, cuenta con el logo de la UNGS en un color de la gama del celeste en el margen superior derecho (color de referencia de la institución). Este color suele utilizarse para el título de la búsqueda en donde se especifica la denominación del puesto, el agrupamiento y la unidad organizacional en donde se incorporará el postulante.

Las búsquedas no son acompañadas de ninguna ilustración, esto es positivo ya que en otras organizaciones suele incluirse un dibujo o foto de un trabajador o trabajadora, lo que ocurre en estos casos es que la imagen del “trabajador/a ideal” refuerza ciertos estereotipos y termina por desalentar a postulantes que sientan que no cumplan con las expectativas de los reclutadores.

Una cuestión importante además del diseño y las imágenes es el lenguaje, ya que construye significados, percepciones y valoraciones sobre aquello que nombramos. Las palabras son centrales

ya que pueden incluir o excluir a un grupo de personas de manera sutil. Si se elimina el sexismo en la lengua se puede visibilizar y otorgar entidad a las mujeres y a la diversidad de géneros. Así mediante el análisis del uso del lenguaje en los perfiles se pueden detectar sesgos y prejuicios de todo tipo (Jiménez et. Al, 2011).

La redacción del perfil, su lenguaje y las ilustraciones representan los ideales de los candidatos para el cargo, evidenciando un poder simbólico que refuerza las asimetrías sociales y de género. Esta violencia simbólica, propia de las relaciones sociales, perpetúa desigualdades (Bourdieu, 1996). Por ejemplo, en UNGS no se observa ninguna referencia a un requisito de edad mínima o máxima en ninguno de los casos. Además, evitan usar cualidades como: “estudiante de” alguna carrera en particular. Esta categoría termina poniendo una barrera a potenciales candidatos por dos motivos: 1- deja por fuera a personas que se han formado en la carrera solicitada, pero han abandonado sus estudios y, 2- la condición de estudiante se asocia a una etapa de juventud de la vida, lo que puede desalentar a candidatos que cumplen con el requisito, pero no se consideran “jóvenes”. Tampoco se utilizan requisitos en relación con el lugar de residencia. (Ordoñez, 2022)

En el año 2019, la UNGS aprobó mediante Res. Cs. 7291 la formación obligatoria en género para toda la comunidad universitaria, esta decisión desató un proceso de adecuación en diversos ámbitos, uno de ellos fue la inclusión de este ítem en todas las búsquedas laborales. En general, la capacitación en género es incluido como un requisito valorado (no excluyente) pero si dos candidatos tienen los mismos antecedentes, la definición puede establecerse por esta formación priorizando a quien posee capacitación en género.

En los procesos de búsqueda y selección de personal se producen dos tipos de filtros, aunque estos no significan necesariamente discriminación per se. El primero ocurre cuando el área define los criterios del perfil y lo difunde. Este momento implica un tipo de selección indirecta, ya que se dirige la atención a cierto tipo de candidatos y se desalienta la postulación de otros. Así mediante el lenguaje se puede desincentivar la postulación de cierto grupo de personas, el uso no apropiado de palabras hace que candidatos y candidatas potencialmente elegibles no se postulen. El segundo filtro es más directo y observable: los potenciales postulantes envían su currículum, pero sólo algunos serán seleccionados.

Los procesos de selección, en el caso de la UNGS, difieren si se trata de un concurso o búsqueda laboral. En el caso del concurso, se establecen varias etapas y/o actividades: el llamado y difusión del concurso, inscripción e impugnación de los candidatos, designación y recusación de jurados, evaluación de antecedentes, elaboración y evaluación de la prueba técnica, realización de la entrevista y elaboración del dictamen con la propuesta de orden de mérito de postulantes respecto del puesto o la titularidad a cubrir. (Res. Cs. 535/01)

Las búsquedas laborales también cuentan con varias etapas y actividades: 1- la elección de los postulantes que más se acerque al perfil deseado, 2- la evaluación técnica con los candidatos preseleccionados y presentación de los resultados⁹, 3- la entrevista, 4- la elaboración del orden de mérito, 5- el ofrecimiento formal del puesto (en caso que no existan impugnaciones), y 6- designación formal. Luego comienza el proceso de recepción.

El proceso de recepción es realizado, en primera instancia, por el área de la Dirección General de Personal. Allí le indican al empleado/a en qué unidad se va a desempeñar, se le explican deberes y derechos generales que son complementados con la entrega de una guía de ingreso y se acompaña a la persona a la unidad organizacional en la cual se va a insertar. Lo que sigue es el proceso de capacitación interno, en el cual los compañeros de trabajo les brindan las primeras aproximaciones concretas a sus tareas.

Respecto a la posibilidad de movilidad de una unidad organizacional a otra, está atada a la instancia en la que se habilita la vacancia de un puesto en alguna área de la organización. Para que se ocupe el cargo y se concrete esta movilidad deben realizar la búsqueda laboral interna. Sin embargo, esta herramienta no suele ser utilizada por los ND si el cambio no implica un cambio de categoría o un mayor ingreso salarial.

Los motivos para que exista una vacante están ligados al proceso de desvinculación de empleados de la organización. En este sentido, si bien existe el recurso del despido, en términos concretos la UNGS nunca ha usado esa herramienta. Los motivos por los cuales una persona se desvincula laboralmente son la renuncia, jubilación o fallecimiento.

3- Subsistema de gestión del rendimiento

La gestión del rendimiento se ocupa de la evaluación de los empleados. En este caso se puede mencionar que dentro del CCT ND existe un apartado dedicado a esta cuestión. En el artículo 132 se explicita que la evaluación de desempeño debe contribuir a estimular el compromiso del trabajador con el rendimiento laboral y la mejora organizacional, su desarrollo y capacitación, la profesionalidad de su gestión y la ponderación de la idoneidad relativa. También hay precisiones en torno a la forma, el tiempo, las calificaciones y las variables que deberían incluirse en esa evaluación.

En el año 2007 y mediante la Resolución (CS) N 2215 se aprobó el “Reglamento del Régimen transitorio de Evaluación del Desempeño”, en ese marco, en el año 2010 se aprobaron los primeros dictámenes y mediante Resolución de Consejo Superior 3380 se aprobó el Régimen de evaluación del desempeño que permitió la aprobación de los dictámenes de evaluación de 26 empleados mediante

⁹ La Comisión de Selección evalúa cada prueba y se notifica a los que han tenido un desempeño satisfactorio que pasan a la siguiente etapa

la Resolución de CS 4010. Lo que siguió fue una serie de procesos que explicitaron una conflictividad entre los diferentes actores que intervenían en la evaluación. Como resultado de los intereses contrapuestos, algunos ND evaluados presentaron impugnaciones¹². Además, la falta de adecuación del reglamento de concursos ND (del 2001) al CCT de 2006 frenó la implementación de evaluaciones de desempeño. Como consecuencia, se observa una incoherencia en los marcos normativos y su aplicación que intenta ser salvada mediante el llamado recurrente a paritarias particulares¹³.

En UNGS no existe un cuadro de reemplazos. Lo habitual es que las organizaciones trabajen en el desarrollo de sus recursos humanos para adquirir luego cargos de mayor responsabilidad por ejemplo a través de la adquisición de niveles de formación. En la UNGS el mecanismo es siempre el de búsqueda y selección o el de concurso, en todos los casos la institución comunica su necesidad de cobertura de un nuevo cargo y se establecen los mecanismos para que se cubra de forma transparente y equitativa en vistas de los mencionados subsistemas y estrategias detalladas previamente.

5- Subsistema de la gestión del desarrollo

La gestión del desarrollo se centra en la promoción, carrera y capacitación. En el caso de la UNGS no existe un marco normativo que establezca las reglas para acceder a una promoción. Como se mencionó previamente, los mecanismos para acceder a una categoría más alta para los empleados ND está restringido por las vacantes disponibles y la apertura a los concursos. Dentro de estas posibilidades, se recuerda que además la restricción presupuestaria define el tipo de cargo que puede requerir una búsqueda laboral y la incorporación de un tipo de categoría.

Lo que se considera como promoción en el caso de la UNGS es el acceso a cargos previsto por el artículo 72 del CCT. Allí se establece el adicional por diferencia de cargo, este proceso ocurre ante la vacancia que deja la desvinculación de un empleado. La prerrogativa del sistema de gestión es generar una movilidad interna ascendente en el área. Esta es una posibilidad de promoción que está sujeta a evaluaciones que tienen que ser formalizadas y justificadas en cuanto a las nuevas tareas que cada empleado debería empezar a cumplir. Esta designación es transitoria, para la asignación definitiva del cargo tiene que existir recurrencia presupuestaria y un llamado a concurso.

La diferencia en el caso de considerar el uso del artículo 72 respecto a la designación por concurso es que considera y tiene en cuenta el desempeño previo y la potencialidad para cubrir el cargo de mayor jerarquía. En este caso la explicación puede fundamentarse en la ausencia de

¹² Estas impugnaciones son las Resoluciones de Consejo Superior 4066 , 4086 y 4187 del año 2011.

¹³ Las comisiones paritarias particulares son un instrumento creado en el año 1953 dentro de la Ley de Convenciones Colectivas e intervienen en las controversias individuales originadas por la aplicación de una convención con carácter conciliatorio y se realiza a pedido de cualquiera de las partes de la convención. (Ley 14250/53)

evaluaciones de desempeño. Al no existir indicadores cuantitativos de los empleados, el análisis de quien va a ser considerado en el cargo depende de un análisis cualitativo que se enfoca en el desempeño general del empleado y la apuesta a futuro de sus capacidades y aptitudes para asumir nuevas responsabilidades. Por lo tanto, la decisión no se basa necesariamente en el desempeño pasado, sino en la expectativa de un buen rendimiento futuro.

La posibilidad de avanzar en una carrera administrativa está estrechamente ligada a la implementación de programas de formación y capacitación, así como al cumplimiento de requisitos relacionados con la idoneidad y el desempeño previo. Sin embargo, al no disponer un marco normativo que disponga de los requisitos indispensables para tal fin, no hay otra forma de promoción que no sea la adquirida mediante concurso o la promoción mediante el artículo 72 del CCT que prevé la diferencia de cargo. Las promociones deben realizarse tomando en consideración las evaluaciones de desempeño de los empleados, pero al no existir esta instancia, este punto no puede implementarse.

En cuanto a la capacitación, las instituciones universitarias nacionales tienen como responsabilidad ofrecer a sus empleados cursos de capacitación permanentes, que posibiliten su crecimiento personal y el mejor desempeño de sus funciones. Estas funciones deben tener criterios de pertinencia respecto de las funciones que cumplen sin que esto entorpezca la carrera administrativa del empleado.

En la UNGS la unidad organizacional que lleva adelante esta tarea es el Equipo de Trabajo de Gestión del Desarrollo de la Dirección de Desarrollo Personal. Los objetivos del área son elevar los niveles de productividad, hacer un mejor uso de los recursos disponibles, mejorar la gestión y generar las condiciones para que cada uno de los miembros de la organización contribuyan con sus capacidades y desempeños a un mejor logro de los objetivos institucionales. En el artículo 121 del CCT se establece que la institución universitaria debe establecer planes de capacitación consensuados en las comisiones de paritarias particulares. Además, el CCT prevé que las universidades pueden reconocer incentivos pecuniarios a la capacitación del personal.

De esta forma, en la UNGS existe un incentivo en la capacitación de cursos dictados por el Instituto Nacional de la Administración Pública. La capacitación en la institución cuenta con un fondo especial. La manera de acceder a este beneficio corre por cuenta de los empleados quienes notifican el interés de acceder a un curso arancelado, previo análisis de la pertinencia de la solicitud se aprueban los fondos. Este funcionamiento fue sostenido hasta que el año 2024 cuando el fondo de capacitaciones no pudo ser utilizado debido a las restricciones presupuestarias impuestas por el gobierno nacional.

Contexto de restricción presupuestaria

A partir de diciembre de 2023 cuando asumió el gobierno de Javier Milei y La Libertad Avanza (en adelante LLA) se produjeron una serie de procesos de transformación económica, política y discursiva que modificaron el funcionamiento habitual de las instituciones estatales. Las medidas del gobierno para evitar la inflación y generar la estabilización macroeconómica se plasmaron en la reducción del déficit fiscal vía desmantelamiento de las instituciones del Estado, la apertura comercial, financiera, la desregulación económica y el endeudamiento externo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). (Couto y Carmona, 2025).

A partir de entonces, las Universidades Nacionales han sufrido uno de los recortes presupuestarios más importantes y la lucha de la recomposición salarial de empleados públicos de las universidades, continúa en la actualidad. Si bien existe una Ley de Financiamiento Universitario (Ley 27.795), el presidente Milei se niega a cumplirla, incluso luego de que el 31 de marzo de 2026, la Cámara Contencioso Administrativo Federal confirmó la medida cautelar que ordena al Poder Ejecutivo Nacional cumplir con la Ley. En este contexto de restricciones, la implementación de políticas de género al interior de las universidades nacionales, en particular, en la UNGS ha sido afectada¹⁴.

Por ejemplo, en el año 2024 mediante el Programa de Políticas de género y el abordaje de las violencias, se registraron 13 nuevas intervenciones desde el Dispositivo de escucha y orientación, lo que representó una caída significativa respecto al 2023. Esta disminución del 15% en las solicitudes se atribuye al debilitamiento del tejido institucional de asistencia a nivel nacional, lo que afectó la decisión de las personas de buscar ayuda. Un dato relevante es que sólo el 7,7% de las solicitudes se formalizaron como denuncias internas, mientras que la gran mayoría (69,2%) derivó en asistencias con intervención multiactoral. Además, la crisis económica impidió la implementación de proyectos planeados, como un dispositivo para varones que ejercen violencia y una mesa consultiva de detección temprana. (Resolución de Consejo Superior N° 9543 / 2025)

En el eje de formación y capacitación, se realizaron 22 nuevas instancias formativas. Ante la coyuntura política, el ciclo de conversatorios "Interrupciones" fue reemplazado por "Claves de lo Común", un espacio que buscó problematizar el valor de lo público desde una perspectiva de género. También se llevaron a cabo ediciones del curso "Prisma" sobre diversidad corporal y masculinidades, y una capacitación específica para personal docente sobre organización laboral. Respecto a este último punto cabe destacar que los empleados del Equipo de Trabajo de Desarrollo de Personal trataron de suplir la reducción de los fondos de capacitación con cursos generados por la propia área sobre conocimientos generales como la capacitación en género o la utilización de Excel.

¹⁴ La UNGS ha declarado su emergencia económica y financiera mediante Resolución de Consejo Superior 9065 en el año 2024.

Comentarios finales

Los principales hallazgos del análisis del sistema de empleo público en el caso de los empleados ND de la UNGS pueden ser resumidos en los siguientes puntos. En el caso del subsistema de gestión de la organización del trabajo, podemos mencionar tres cuestiones: 1- el armado de los perfiles está altamente condicionado por la estructura y normativa existente, 2- las restricciones en los requisitos de los perfiles son exclusivamente valoraciones educativas, de capacitación y habilidades que evitan las discriminaciones de género en el armado del perfil.

En cuanto al subsistema de la gestión del empleo, la restricción presupuestaria juega un rol definitorio frente a la posibilidad de incorporar personal. Se observa que el formato predeterminado de las búsquedas laborales tiene un formato simple: la incorporación de los colores y del logo de la UNGS y un lenguaje adecuado sin sesgos discriminatorios. En cuanto a los avances específicos sobre los “Lineamientos para la inclusión TTT en la UNGS”, se establecieron diversas búsquedas laborales con el fin de dar cumplimiento a la disposición. Respecto de la movilidad, los empleados/as sólo consideran cambiar de unidad en función de la posibilidad de una mejora salarial y que la desvinculación de los empleados se produce por renuncia o jubilación.

Respecto del subsistema de gestión del rendimiento queda claro que la ausencia del mismo es el mayor desafío institucional ya que deja sin cumplimiento parte de los lineamientos generales de recursos humanos de la UNGS y el CCT. Asimismo, la falta de adecuación del reglamento de concursos de ND, que data de 2001 y no ha sido actualizado en línea con el CCT de 2006, representa un problema. Este desfase en los marcos normativos intenta ser compensado mediante la convocatoria a paritarias particulares como una práctica recurrente. Por lo expresado queda claro el papel decisivo que pueden jugar actores como la FATUN y APUNGS, lo que destaca la importancia de la representación gremial y la negociación colectiva en las posibilidades de éxito o fracaso de las estrategias que se despliegan en el SEP, de esta y cualquier organización.

Además, en la actualidad y debido al contexto de restricción presupuestaria en el que se encuentra la UNGS desde febrero de 2024, la oferta en capacitación se redujo notablemente, quedando suspendido por tiempo indeterminado el Fondo de Capacitación de los empleados ND de la UNGS. Los cursos de capacitación dictados por el área de Desarrollo se orientan a cumplir por lo dispuesto por la formación obligatoria en género para el personal y manejo de herramientas básicas de la PC.

Los ND, por las tareas y funciones que realizan, son un actor universitario que presenta estabilidad laboral, permanencia y presencia en todos los niveles de la estructura: aquí se destaca su aspecto burocrático. Además, con el tiempo se han desarrollado y complejizado sus funciones lo que produjo una mayor tecnificación de su plantel, se observa una tendencia a la capacitación,

profesionalización tratando de ocupar espacios y posiciones dentro de la universidad tradicionalmente reservados al sector docente. Finalmente es un claustro que participa en la toma de decisiones, presenta una potente organización sindical con fuerte identidad y con una pertenencia gremial que los unifica independientemente de las divisiones internas. (Edelstein, 2019)

Las universidades se diferencian de otros tipos de organizaciones debido a que sus objetivos organizacionales y la estructura (la división y coordinación del trabajo) se organizan en torno a la producción e intercambio de conocimiento, el cual se convierte en su principal recurso (Clark, 1991). Sin embargo, el papel de las universidades no se agota allí e interviene en otros campos, la clásica investigación y la extensión. Las universidades como instituciones públicas, deberían promover la igualdad de género basada en los principios de los derechos humanos, ya que a menudo sigue siendo una institución patriarcal que perpetúa las desigualdades basadas en el género. Esta reproducción de la desigualdad tiene efectos concretos, por ejemplo, sobre las condiciones laborales de las mujeres que se desempeñan dentro de la función pública. Esta desigualdad se materializa a través de diferencias remunerativas, exclusión y obstaculización del acceso a los cargos de decisión, la discriminación y la perpetuación de violencias por razones de género. (GEPA, 2014)

De esta forma, el trabajo evidencia que los SEP universitarios requieren marcos teóricos capaces de integrar la lógica burocrática sustentada en la meritocracia con la perspectiva de género y la participación sindical. Por un lado, incorporar enfoques feministas e interseccionales permite problematizar cómo las estructuras burocráticas, reproducen desigualdades de género y clase; por otro, el rol de FATUN y APUNGS muestra que la gestión de recursos humanos no puede comprenderse sin la negociación colectiva y la representación gremial. Estos elementos conjuntamente demuestran que el empleo público universitario es un escenario donde se cruzan burocracia, sindicalismo, género e inclusión, y que su estudio exige nuevos y críticos marcos analíticos.

Bibliografía

Bourdieu, P. (1996). *La dominación masculina*. Anagrama.

Clark, B. (1991). *El sistema de la educación superior: Una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Imagen.

Couto, B., y Carmona, R. (2025). Capitalismo argentino en la era de nuevas derechas: Acumulación, distribución e innovación (Cap. 10). En V. Serafinoff y R. Carmona (Comps.), *Un topo en el Estado: Balance preliminar del experimento libertario*. Ediciones UNGS.

Edelstein, L. (2019). *La negociación colectiva y el sector Nodocentes de las Universidades Nacionales*. Claves para entender el ahora [Ponencia]. XIII Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. <https://www.aacademica.org/000-023/446>

Gaba, M. (2019). Los sesgos de género masculinos en organizaciones. Sistematización de las resistencias discursivas en talleres de sensibilización. *Revista Stultifera*, 2(2), 74-99.

Gender Equality in Public Administration (2014). *Igualdad de Género en la Administración Pública*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Hintze, J. (1999). *Administración de estructuras organizativas*. Documentos TOP sobre Gestión Pública. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (TOP). <http://www.top.org.ar/publicac.htm>

Jiménez Rodrigo, M., Onsalo, M., y Traverso Cortes, J. (2011). Lenguaje no sexista y barreras a su utilización: Un estudio en el ámbito universitario. *Revista de Investigación en Educación*, 9(2), 174-183. <http://webs.uvigo.es/reined/>

Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós.

Mansilla, G., y Paparás, R. (2020). *Proyecto de Investigación: El empleo público en los municipios de la Provincia de Buenos Aires: explorando desigualdades en el acceso, en las condiciones laborales y de género de forma comparada*. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO, UNGS).

Ministerio de Salud de la Nación. (2021). *Perspectiva de derechos y enfoque de género*. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/salud/sexual/info-equipos-salud/enfoque-genero>

Ordoñez, S., y Mansilla, G. (2023). *Segregación vertical y horizontal en municipios del noroeste del Conurbano Bonaerense* [Ponencia]. IV Jornada de Estudios del Trabajo Pre-ASET, Argentina.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Igualdad de género en la administración pública*. PNUD.

Toro, I. (2023, 31 de agosto). *¿Cómo hacer ofertas laborales inclusivas?* Fundación ConTrabajo. <https://fundacioncontrabajo.cl/blog/guias-para-la-empresa/ofertas-laborales-inclusivas/>

Normativa Consultada:

Argentina. (1953, 13 de octubre). *Ley 14.250. Disposiciones que se establecen para las convenciones colectivas de trabajo*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46379/norma.htm>

Argentina. (2006, 31 de marzo). *Decreto 366/2006. Convenio colectivo de trabajo para sector no docente – homologación*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Argentina. (2012, 23 de mayo). *Ley 26.743. Establécese el derecho a la identidad de género de las personas*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197860/norma.htm>

Argentina. (2019). *Ley 27.499. Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que se desempeñan en la función pública*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=318666>

Argentina. (2020, 19 de marzo). *Decreto 297/2020. Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

Argentina. (2021). *Ley 27.636. Acceso al Empleo Formal para personas Travestis, Transexuales y Transgéneros "Diana Sacayán-Lohana Berkins"*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Argentina. (2021). *Decreto Nacional 721/2021. Cupo laboral para personas travestis, transexuales y transgénero en el Sector Público Nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Normativa UNGS

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2000). *Resolución 285/2000: Marco estratégico y lineamientos de políticas UNGS.*

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2001). *Resolución 535/2001: Reglamento de Concursos docentes.*

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2007). *Resolución 2215/2007: Reglamento del Régimen transitorio de Evaluación del Desempeño de docentes de la Universidad Nacional de General Sarmiento.*

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2010). *Resolución 3133/2010: Dictámenes de evaluación de desempeño del personal docente en el marco del Régimen transitorio de Evaluación de Desempeño.*

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2011). *Resolución 4100/2011: Reglamento del Programa de becas de capacitación en gestión académica y en servicios a la comunidad de la Universidad Nacional de General Sarmiento.*

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2014). *Resolución 5253/2014: Denominaciones de puestos, perfiles generales, categorías, tramos y agrupamientos de los ND de la UNGS.*

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2019). *Resolución 7291/2019: Establecer la capacitación obligatoria en materia de género y violencia contra las mujeres y disidencias, para sus autoridades superiores, docentes, no docentes y estudiantes.*

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2019). *Resolución 7400/2019: Reconocimiento del empleo del lenguaje inclusivo como recurso y forma expresiva válida en las producciones académicas.*

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2021). *Resolución 5936/2021: Utilización de nombre de pila por razones de identidad de género en tramitaciones y actuaciones del Sistema de Gestión.*

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2021). *Resolución 7878/2021: Lineamientos para la Inclusión Transgénero, Transexual y Transfeminidad.*

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2024). *Resolución 9065/2024: Declaración de emergencia económica y financiera en todo el ámbito de la UNGS.*

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2024). *Resolución 9137/2024: Ratificación del acta paritaria de nivel particular N°1 de 2024 para la regularización en planta permanente de trabajadores y trabajadoras docentes.*

Universidad Nacional de General Sarmiento. Consejo Superior. (2025). *Resolución 9543/2025: Elevación a la Asamblea Universitaria del Informe de Gestión 2024.*