



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

PROYECTO DE LEY

La Cámara de Diputados y el Senado de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y CONDICIONES PARA EL INGRESO AL EMPLEO PÚBLICO

ARTÍCULO 1°. Ingreso a cargos transitorios o permanentes de la Administración Pública Nacional. **Idoneidad.** En los casos en que, cumpliendo con las previsiones del artículo 4° del Anexo aprobado por el artículo 1° de la Ley N° 25.164, la persona postulante a cargos transitorios o permanentes de la Administración Pública Nacional no posea título de educación secundaria, la idoneidad será acreditada por otros instrumentos e indicadores.

En caso de producirse el ingreso, la jurisdicción deberá adoptar medidas efectivas para acompañar la finalización del nivel de educación secundaria del trabajador o trabajadora ingresante, en coordinación con el Ministerio de Educación y las autoridades jurisdiccionales competentes en la materia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Ley N° 26.206.

ARTÍCULO 2°. Ingreso a cargos transitorios o permanentes de la Administración Pública Nacional. **Requisitos. Excepciones.** Al momento de evaluar el impedimento para el ingreso contemplado por el inciso c) del artículo 5° del Anexo aprobado por el artículo 1° de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164, podrán realizarse excepciones debidamente fundadas considerando la situación de vulnerabilidad del ingresante y la naturaleza del hecho objeto del proceso, siempre que:

- No se trate de delitos contra la Administración Pública, la vida, la libertad y/o la integridad sexual.
- El máximo de la pena prevista para el delito objeto del proceso sea de tres o menos años y pueda dar lugar a condena condicional en los términos del artículo 26 del Código Penal.

Cumplidas las demás condiciones, y previo a resolver la excepción, se requerirá informe al Juzgado o Fiscalía interviniente a fin de determinar si el ingreso puede obstaculizar la normal prosecución de la causa o si se ha cumplido el plazo de prescripción de la acción.

ARTÍCULO 3°. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Nuestra Constitución Nacional establece en su artículo 16 que la Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre o de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que su idoneidad. Establece también que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas. El contexto histórico del principio consagrado reforzaba la abolición de las prerrogativas de sangre o nacimiento características de la realeza, las que no podían trasladarse a la naciente República en tanto atentaban contra la igualdad de todas las personas.

Tras la reforma de 1994, se incorporó con jerarquía constitucional, en el artículo 75, inc. 22, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por el cual los Estados parte se comprometieron a asegurar a los hombres y a las mujeres el goce de todos los derechos económicos, sociales y culturales allí enunciados, adoptando medidas, incluyendo las legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos, y a garantizar su ejercicio sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (artículo 2º, incisos 1 y 2, artículo 3º). Asimismo, se acordó reconocer a toda persona el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren, entre otras cuestiones: un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias; e igual oportunidad de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo, servicio y capacidad (artículo 7º). En cuanto al derecho a la educación, se dispuso que debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana. Se estableció, además, que la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, debe generalizarse y hacerse accesible a todos por cuantos medios sean apropiados.

A pesar de estas declaraciones, sabemos que, en América Latina, las desigualdades sociales y económicas son un problema multidimensional aún sin resolución. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2019 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se trata de la región más desigual del mundo. El 10% más rico concentra una porción de los ingresos mayor que en cualquier otra región (37%), mientras que el 40% más pobre recibe menos que en cualquier otra región del planeta (13%). La disparidad latinoamericana también alcanza al color de piel o la etnia: los afrodescendientes o indígenas tienen más posibilidades de ser pobres, siendo, además, el grupo que menos chance tiene de concluir la escuela o lograr un trabajo formal. Según este estudio, América Latina es tan desigual que una mujer en un barrio pobre de Santiago de Chile nace con una esperanza de vida 18 años menor que la que nace en una zona rica de la misma ciudad.

En este escenario regional, existen en nuestro país ciudadanos y ciudadanas con mejores oportunidades y condiciones desde su nacimiento que muchos y muchas de sus compatriotas, casi en los mismos términos que las antiguas prerrogativas de sangre. Por esta razón, las leyes y normas que regulan nuestra vida en sociedad deben promover la igualdad real, tanto de acceso y oportunidades como de resultados, en un contexto económico que, por el momento, no la favorece.

El Estado Nacional, por su estructura y escala, es un actor central de estos procesos económicos y sociales. Su capacidad de compra, así como su convocatoria a ciudadanos y ciudadanas como trabajadores estatales, pueden alentar un modelo incluyente y distributivo, o reforzar modelos excluyentes y concentrados. En este

escenario, el ingreso a la Administración Pública Nacional no puede desatender las desigualdades existentes. Sin este punto de partida, los procesos de convocatoria y selección de postulantes pueden transformarse en un techo de cristal infranqueable para los grupos sociales marginados y en especial los jóvenes, a quienes se los encasilla y menosprecia con la categoría “ni – ni” (que no estudian ni trabajan) en medios de comunicación y declaraciones públicas.

Desigualdades sociales y educativas

Un informe del Observatorio de Derechos Humanos de la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Córdoba denominado “Jóvenes vulnerados e invisibilizados”, elaborado junto al Instituto de Humanidades del CONICET.UNC, es concluyente al evidenciar la vulneración de derechos económicos, laborales, educativos y de salud de jóvenes con menores ingresos. El estudio revela las desigualdades económicas (a partir del ingreso per cápita familiar) y etarias (comparando “jóvenes” y “adultos”), tomándolas como punto de partida para problematizar el acceso a derechos en las sociedades contemporáneas.

En materia de educación, y pese la obligatoriedad que impone la Ley N° 26.206 de Educación Nacional, las brechas de acceso existen y responden a la situación socio económica. Se destaca que, en los últimos 15 años, entre otras políticas públicas implementadas por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, la Asignación Universal por Hijo es la que más ha contribuido a posibilitar un acceso igualitario a la educación. Las políticas económicas implementadas a partir del 2016 mermaron su valor, disminuyendo los efectos positivos que se habían comenzado a evidenciar.

Lo mismo ocurre en relación con el empleo, al señalarse que “los jóvenes de familias con mayores ingresos presentan mejores chances de insertarse y de ingresar al mercado de trabajo en los momentos más promisorios para hacerlo (en períodos de crecimiento). En los momentos de crisis, cuentan con los recursos familiares para esperar y formarse, hasta lograr insertarse en mejores condiciones. De insertarse laboralmente, además, tienen mejores chances de conseguir empleos registrados, calificados y con uso de tecnología. Los jóvenes de familias con mayores ingresos económicos logran en mayor medida empleos con ocupación plena y cobran más por cada hora trabajada que los jóvenes de familias con menores ingresos.”

En las conclusiones, se advierte que “todo parece indicar que no basta con la dinamización del mercado laboral (como la que vivió Argentina a partir de 2004), sino que son necesarias intervenciones políticas directas para transformar la profunda asimetría en las relaciones entre grupos de edad. En esta línea hace tiempo señalamos la necesidad de profundizar los llamados dispositivos de intermediación laboral, operados por agentes idóneos, con una formación crítica en la problemática del empleo juvenil. Las diferencias en el comportamiento de las tasas de actividad económicas entre los jóvenes más pobres (contra cíclicas) y los jóvenes con más recursos económicos (cíclicas) refuerza lo señalado en torno a la necesidad de robustecer los dispositivos de acompañamiento a la escolaridad de los jóvenes: de no ser así, en períodos de crisis se activa la aceleración del ingreso de los jóvenes pobres al mercado de trabajo por las acuciantes necesidades de sus presupuestos familiares. En otras palabras: los jóvenes más pobres son empujados por la crisis económica a una temprana inserción laboral (a raíz de la necesidad de aportar ingresos al limitado presupuesto económico familiar) y, muchas veces, a una exclusión de la vida escolar. No solo presentan problemas para compatibilizar la vida escolar con sus necesidades económicas, sino que la búsqueda de empleo se da en las peores condiciones posibles (en períodos de contracción de la demanda y recesión económica).”

En materia de ingreso al empleo público, si bien no se hace distinción en cuanto al acceso, se advierte, respecto de la formación, que la introducción de indicadores de titulaciones medias ha llevado a que el acceso a la función pública sea desigual y discriminatorio en términos sociales, en especial respecto de jóvenes y adultos que no poseen título secundario resultado de los procesos históricos de exclusión. Existe un sinnúmero de personas que, por los mecanismos de reproducción de la desigualdad, no han tenido acceso al derecho a la educación secundaria independientemente del esfuerzo que hayan realizado. Por esta razón, es preciso avanzar en políticas activas de apoyo a las capacidades de las y los postulantes a la Administración Pública Nacional, modificando prácticas y normativas estructurales que obstaculizan el acceso y definiendo un marco de igualdad que revierta desigualdades previas. Estas políticas orientarán, seguramente, las políticas de ingreso en las diferentes jurisdicciones y el ámbito privado.

A la práctica errónea y carente de sustento legal de considerar el título secundario como único indicador de conocimientos técnicos, se suma que cualquier tipo de antecedente o proceso penal pendiente que pueda dar lugar a condena por delito doloso impide el acceso a la función pública. Los vaivenes de la política de seguridad de los últimos años han generado consecuencias gravosas para los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, especialmente entre los y las jóvenes. Miles de personas procesadas por el solo hecho de manifestarse en la vía pública quedan marginadas del acceso a la función pública. Es necesario remediar esta situación derivada de procesos menores y sin condena que marginan a las y los jóvenes de un proyecto de vida. En estos casos, se propone establecer excepciones fundadas, analizando el caso individual y la vulnerabilidad del o de la postulante. En ese caso, se propone solicitar informe o autorización expresa del Juez o Fiscal de la causa como requisito para efectivizar el ingreso. Por otra parte, la Ley 25.164 es clara al señalar que las condenas por delitos contra la administración pública, cesantía o exoneración son los parámetros de inhabilitación, lo que no vulnera el principio constitucional de inocencia.

Al analizar las modalidades de ingreso y promoción del personal del sector público, se revela cuál es la política de personal efectivamente vigente y cómo se definen los conceptos de mérito e idoneidad, utilizados ampliamente a la hora de la convocatoria a formar parte de la Administración Pública. La meritocracia y la profesionalización fueron enfoques ampliamente difundidos sin que se analizaran críticamente los parámetros utilizados para su medición. Los títulos profesionales y las calificaciones en las evaluaciones de tipo técnico fueron y son centrales a la hora de evaluar méritos. La idoneidad, en cambio, fue perdiendo espacio frente a la idea de profesionalización, entendida como ingreso a los circuitos académicos de validación de saberes. En este proceso, el Estado fue perdiendo terreno frente a las propuestas de titulaciones universitarias, al asumir que las acreditaciones académicas eran suficientes para la selección de los perfiles públicos.

Contra esta corriente de opinión, y sobre todo en las últimas décadas, fue ganando espacio el enfoque de capacidades o competencias, entendidas como saberes en acción. Este concepto aportó como novedad que estas competencias no pueden referirse exclusivamente a las habilidades profesionales o las destrezas técnicas. En nuestro país, en el marco de los debates del Consejo Federal de la Función Pública, se ampliaron las fronteras de este término, acordando la necesidad de evaluar competencias que se consideran determinantes a la hora de gobernar y administrar: “se entenderá por competencias los valores, conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas que una persona pone en juego a la hora de actuar, asumir responsabilidades y lograr objetivos en el marco de un proyecto institucional”.

Dichas competencias pueden reunirse en tres campos: el ético institucional, referido a la asunción y expresión de valores compatibles con la vida democrática y el trabajo en instituciones públicas; el técnico profesional, referido a su conocimiento de la materia propia de los programas que lleva adelante una organización, y el relacional o

actitudinal, referido a las habilidades para la organización del trabajo y el tiempo, la resolución de problemas y la toma de decisiones, la comunicación, la mediación y resolución de conflictos, y la integración y conducción de equipos. (COFEFUP, 2006, p. 13). A partir de estas definiciones, en oportunidad de ejercer como subsecretaria de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires, pusimos en práctica una guía para procesos de selección que consideraba estos tres aspectos, valorando compromisos, oficios y saberes más allá de títulos y acreditaciones, los que se consideraban dentro de una batería más amplia de indicadores salvo en los casos donde se necesitara el dictamen profesional.

Los habitantes de nuestros barrios, parajes y fronteras han adquirido y continúan adquiriendo saberes y oficios de manera informal. En el campo de la tecnología, la electrónica y tantos otros, los saberes se adquieren a través de trayectorias diversas. Pero las oportunidades y, sobre todo, el acceso efectivo a un cargo, no son iguales para todos y todas. A pesar del enorme esfuerzo que significó la creación de nuevas universidades durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, los títulos son difíciles de alcanzar en contextos de carencias y pandemias.

La Administración Pública Nacional es siempre un modelo a seguir. Si el propio Estado no es capaz de sumar capacidades ciudadanas en condiciones igualitarias, favoreciendo la finalización de estudios que perfeccionen oficios y competencias, el discurso de la meritocracia formalista y excluyente habrá ganado la partida. En ese caso, el Estado, así como la Nación, serán para muy pocos. En este marco, celebramos la firma del Dcto-2020-721-APN-PTE de Cupo laboral para personas travestis, transexuales y transgénero en la Administración Pública Nacional, el que establece, en su artículo 4º, "el requisito de terminalidad educativa no puede resultar un obstáculo para el ingreso y permanencia en el empleo en los términos del artículo 1º del presente decreto. Si las personas aspirantes a los puestos de trabajo no completaron su educación (...) se permitirá su ingreso con la condición de cursar el o los niveles educativos faltantes y finalizarlos...".

Por estas y otras razones que comentaré oportunamente, es que pido a mis pares la consideración y aprobación del presente proyecto.