

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

PROMOCION DEL EMPLEO JOVEN

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1º.- Objeto

La presente ley tiene por objeto enmarcar la implementación de políticas y el desarrollo de acciones dirigidas a promover el empleo y la inserción laboral de los/as jóvenes.

Artículo 2º.- Destinatarios/as

Son destinatarios/as de tales políticas y acciones, los/as jóvenes desocupados/as y/o subocupados/as, entre dieciséis (16) y veinticuatro (24) años de edad. Se prioriza a aquellos/as que se encuentren en situación de vulnerabilidad social.

Artículo 3º.- Finalidad

Las políticas y acciones contempladas tienen por finalidad:

- a) Promover el desarrollo de acciones de carácter formativo, financieras y de intermediación entre la oferta y demanda de trabajo, destinadas a favorecer la inserción de los/as jóvenes en el mercado laboral.
- b) Procurar la adaptabilidad de tales acciones a las necesidades y requerimientos del sistema productivo.
- c) Impulsar la participación de los agentes sociales en la formulación y aplicación de las políticas de inserción laboral.
- d) Garantizar la transparencia de las acciones implementadas, a través de la instrumentación de un sistema de evaluación, control y seguimiento.
- e) Fomentar la registración de las relaciones laborales.

Capítulo II

Políticas y Acciones

Artículo 4º.- Capacitación Laboral

La autoridad de aplicación promueve la realización de acciones de capacitación laboral destinadas a brindar a los/as jóvenes, formación para el desarrollo de destrezas y habilidades técnicas así como la posibilidad de poner en práctica los conocimientos adquiridos en un lugar de trabajo.

A los efectos del diseño de dichas acciones, la definición de los perfiles ocupacionales y el establecimiento de los lineamientos pedagógicos, la

autoridad de aplicación fortalece los mecanismos de articulación con las entidades capacitadoras y las organizaciones del mundo del trabajo, teniendo en cuenta las necesidades de la población, los requerimientos del mercado laboral y la realidad de los distintos sectores productivos.

Dispone, asimismo, un sistema de becas de capacitación laboral cuya percepción no es incompatible con otros beneficios destinados a promover la incorporación de los jóvenes a instancias de terminalidad educativa.

Artículo 5º.- Instancias de Intermediación Laboral

A través de la Red Nacional de Servicios de Empleo, se implementan instancias de intermediación laboral especialmente diseñadas para fomentar el encuentro entre la oferta y la demanda de empleo, desde una perspectiva juvenil.

En tal sentido, se instrumentan mecanismos que faciliten el acceso de los/as jóvenes a la información sobre oportunidades de empleo, se brindan herramientas técnicas para la búsqueda de trabajo y realizan talleres de orientación vocacional y laboral.

Artículo 6º.- Régimen Específico de Incentivo para la Contratación de Jóvenes

Se establece un régimen específico de incentivo para las micro, pequeñas y medianas empresas que incorporen en puestos de trabajo efectivos a los/as jóvenes destinatarios de las acciones de capacitación previstas en el artículo 4º.

Artículo 7º.- Incentivo

En el marco de dicho régimen, la autoridad de aplicación financia por el plazo de un (1) año, el sesenta por ciento (60%) del salario correspondiente a cada uno de los/as jóvenes que las empresas contraten por tiempo indeterminado.

Artículo 8º.- Requisitos

Pueden hacer uso del régimen específico de incentivo previsto, las micro, pequeñas y medianas empresas que no registren deudas impositivas y previsionales con el Estado Nacional.

Es condición indispensable para acceder al mismo, no haber producido despidos sin causa de personal en los seis (6) meses anteriores a la utilización del incentivo, ni en los doce (12) meses posteriores.

Artículo 9º.- Campaña Permanente contra el Trabajo no Registrado

Se desarrolla, en forma permanente y en todo el territorio nacional, una amplia campaña de difusión y concientización social dirigida especialmente a los/as jóvenes, alertando sobre los efectos negativos que produce en la sociedad la existencia de trabajo no registrado y haciendo énfasis en la preservación de los derechos sociales consagrados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

La autoridad de aplicación canaliza las denuncias efectuadas por particulares, organizaciones sindicales y empresariales, en relación a situaciones de trabajo no registrado que involucran a jóvenes.

Capítulo III

Encuentro Permanente por el Empleo Joven

Artículo 10º.- Constitución e Integración

Convocase el Encuentro Permanente por el Empleo Joven destinado a abordar la realidad de la empleabilidad juvenil desde una perspectiva propia.

La autoridad de aplicación invita a participar a representantes de las organizaciones sociales juveniles, las organizaciones de trabajadores/as y las organizaciones empresariales.

En dicho ámbito se promueve la generación de consensos y la articulación de medidas tendientes a evaluar el impacto de la implementación de esta ley y diseñar lineamientos concretos sobre la aplicación de nuevas acciones y políticas.

Capítulo IV

Autoridad de Aplicación

Artículo 11º.- Autoridad de Aplicación

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación es la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 12º.- Traslado

Se transfieren a favor del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, las partidas presupuestarias y los recursos correspondientes a planes y programas desarrollados por otras áreas gubernamentales que persigan la finalidad dispuesta en el artículo 2º.

Artículo 13º.- Comuníquese, etc.-

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Conforme datos de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), hacia el año 2005, la mitad de las más de 190 millones de personas desocupadas en todo el mundo, eran jóvenes de entre quince y veinticuatro años.

En América Latina, según un informe del año 2007 elaborado por la misma fuente, hay 10 millones de jóvenes desempleados/as, 22 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan y más de 30 millones que lo hacen en la informalidad y en condiciones precarias.

Como agravante, las cifras expuestas sólo contemplan parcialmente a una cantidad importante de jóvenes que *“no buscan trabajo en un momento dado debido al desaliento generado por búsquedas infructuosas previas, por insatisfacción ante las condiciones generales del mercado de trabajo, o porque las necesidades de funcionamiento de la familia, en el caso de las mujeres, las obliga a cumplir con funciones domésticas”* (¿Qué empleo para los jóvenes? Hacia estrategias innovadoras. Touraine, A. y otros. Editorial Tecnos, UNESCO - Pág. 166 y 167)

Esta claro que estamos ante un fenómeno aislado sino que enfrentamos una grave situación que amerita ser calificada como de desempleo estructural, *“definido como la falta de correspondencia entre la estructura de calificaciones de la oferta laboral y aquella que es requerida por el mercado de trabajo ... un desempleo que no responde - o lo hace solo marginalmente - a los cambios cíclicos en el mercado de trabajo”* (Herramientas para la Transformación. Juventud, Educación y Empleo. OIT, CINTERFOR. Año 1998 - Pág. 244)

En nuestro país, aún conforme los datos brindados por un organismo cuestionado como el INDEC, la desocupación entre jóvenes de ambos sexos supera en varios puntos a la media general en mediciones realizadas en aglomerados urbanos, profundizándose la situación de desempleo y subempleo en las zonas rurales.

Conforme el citado organismo, para el segundo trimestre del año 2009, frente a una tasa de desocupación general del 8,8% (que en el caso de los varones se reduce al 8% y en el de las mujeres asciende al 9,9%), entre las personas menores de 29 años se registra una tasa de desocupación que ronda el 16,4% (alcanzando en el caso de los varones al 14,2% y en de las mujeres el 18,6%).

La importancia de realidad no es menor si se tiene en cuenta que el proceso de inserción de los/as jóvenes en el mercado de trabajo cumple un rol fundamental por la incidencia que tiene en cada una de las demás facetas de su vida y por sus repercusiones en el conjunto de la sociedad.

La posibilidad de acceder a un trabajo aparece directamente vinculada a la sociabilidad, a la configuración de una identidad, al diseño de un proyecto de vida y a la realización personal.

Por eso, para un análisis integral de esta problemática debemos considerar las *“pérdidas y riesgos que conlleva la desocupación para cada joven como individuo, para los jóvenes como grupo y para la generación que*

hoy es joven y que, probablemente, no escapara al problema de la desocupación por el solo hecho de ir creciendo” (¿Qué empleo para los jóvenes? Hacia estrategias innovadoras. Touraine, A. y otros. Editorial Tecnos, UNESCO - Pág. 166)

Los déficit en materia de educación y empleo se traducen en fuertes desigualdades económicas y sociales que exigen para ser revertidas el desarrollo de políticas específicas orientadas a encauzar y facilitar la inserción de los/as jóvenes en el mercado laboral.

En este sentido, los programas de empleo y capacitación laboral destinados a los/as jóvenes deben constituirse en ejes trascendentes de las políticas sociales; no obstante lo cual, hasta la fecha, han carecido del adecuado apoyo político, institucional y financiero.

Desde distintas áreas gubernamentales, se desarrollan programas superpuestos y desarticulados, de escasa cobertura y bajo nivel de financiamiento, reduciendo sus posibilidades de impactar positivamente en la problemática descripta.

Sólo en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, conviven el Programa “Incluir”, el Programa “Jóvenes Padre Mujica, una línea de promoción de cooperativas juveniles, el financiamiento de emprendimientos laborales dirigidos a jóvenes y la promoción de instancias de capacitación y terminalidad educativa en el marco de un programa más amplio de “Acciones de Promoción y Protección Social.”

Por su parte, el Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, no tiene rango presupuestario propio y aparece desdibujado en el Programa “Acciones de Capacitación Laboral” que presenta metas inconsistentes respecto de los jóvenes que, supuestamente, son asistidos financieramente y las personas capacitadas.

La aplicación de modalidades contractuales flexibles - algunas derogadas como el contrato de práctica laboral y el contrato de formación dispuestos por la Ley N° 24.013, y otras vigentes como el contrato de aprendizaje de la Ley N° 25.013 - no han cumplido su objetivo de favorecer la transición de los/as jóvenes a un empleo de carácter permanente y, en cambio, han favorecido la rotación y la precariedad.

La finalidad formativa que en los papeles debían perseguir estas modalidades, ha terminado desvirtuándose a partir de su utilización fraudulenta como medio de reducción de los costos laborales para cubrir tareas habituales de las empresas.

En este escenario, se torna indispensable jerarquizar la promoción del empleo juvenil otorgándole el lugar que merece en la agenda pública y ese es el objeto de este proyecto destinado a los/as jóvenes de entre dieciséis y veinticuatro años que padecen los flagelos de la desocupación y subocupación, privilegiando a aquellos/as que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

Cuando hablamos de jóvenes, estamos haciendo referencia al conjunto de la población que se encuentra atravesando el *“proceso de transición por el cual se pasa de la dependencia completa que caracteriza a la infancia en una serie de aspectos a la plena autonomía que es propia de la vida adulta”* (Herramientas para la Transformación. Juventud, Educación y Empleo. OIT, CINTERFOR. Año 1998 - Pág. 175)

Como cualquier otro que se proponga, el rango etareo adoptado para definir a los/as jóvenes alcanzados por las políticas y acciones previstas, puede ser tildado de discrecional o arbitrario.

A pesar de ello, es válido mencionar que el utilizado en el proyecto recoge un criterio demográfico en virtud del cual se distinguen tres grupos de jóvenes (Integración y Participación de la Juventud en las Mercociudades. “No tan Iguales. No tan distintos”. Miranda, A. - Pág. 68 y ss.).

El primer grupo está constituido por los jóvenes menores - quince a diecinueve años - que son, por lo general, la franja que concentra las mayores problemáticas en cuanto a escasez de empleo y exclusión social. El segundo es el de los jóvenes plenos - veinte a veinticuatro años - que presentan serias dificultades para insertarse en el mercado de trabajo aún cuando han terminado la escolaridad secundaria. Finalmente, el tercer grupo está conformado por los jóvenes adultos - entre veinticinco y veintinueve años - cuyas características de inserción laboral no divergen de las de los adultos y, por lo tanto, quedarían al margen de este marco normativo.

Cabe aclarar que en nuestra iniciativa, el límite se eleva a los dieciséis años, a efectos de adecuarlo a la normativa vigente en nuestro país que, a partir de la Ley N° 26.390, ha prohibido expresamente el empleo de personas menores de esa edad.

La incorporación de la prioridad consagrada en relación a la situación de vulnerabilidad, tiene que ver con que si bien los jóvenes en tanto grupo social, fueron uno de los sectores más afectados por la crisis del mercado de trabajo y los procesos de ajuste, al mismo tiempo, existen estudios que revelan como estos fenómenos no han afectado a todos los jóvenes por igual, sino que han sido aquellos que pertenecen a los grupos de menores recursos los que han sufrido las consecuencias más severas de estas transformaciones. (Integración y Participación de la Juventud en las Mercociudades. “No tan Iguales. No tan distintos”. Miranda, A. - Pág. 67).

Los jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos son identificados como un sector de la población en general y de los jóvenes en particular, *“aquejado por un conjunto de factores negativos que atentan contra sus posibilidades en el campo laboral, reforzando la reproducción de su condición social: deserción temprana del sistema educativo formal, desatención de los sistemas de educación técnica y formación profesional hacia los mismos, baja calidad de la enseñanza a nivel de los establecimientos educativos a los que acceden, inadecuación de la educación proporcionada por el sistema formal a las demandas del mercado laboral”* (Herramientas para la Transformación. Juventud, Educación y Empleo. OIT, CINTERFOR. Año 1998 - Pág. 121)

En este contexto, las políticas y acciones contempladas por el proyecto se dirigen a favorecer la inserción de los/as jóvenes en el mercado de trabajo a través del fomento de su contratación en relación de dependencia.

Aún cuando la formación profesional y la terminalidad educativa no son por sí solas garantía de salida laboral para los/as jóvenes, lo cierto es que las posibilidades de conseguir un empleo por parte de aquellos que carecen de las mismas son muchísimo menores.

Dicha situación hace que se prevean instancias de capacitación laboral destinadas a brindar a los/as jóvenes que se incorporen, formación profesional desde un punto de vista teórico y práctico, teniendo en cuenta las necesidades de los distintos sectores productivos.

Complementando lo anterior, se dispone un sistema de becas - que no es incompatible con otros beneficios destinados a promover el acceso y la permanencia en el sistema educativo - teniendo en consideración que *“la posibilidad de percibir un ingreso - por mínimo que resulte ... opera en un doble sentido: por un lado otorga condiciones materiales para la prosecución de los jóvenes para los cuales las dificultades económicas forman parte de los obstáculos que se les presentan para elevar sus calificaciones a través de la oferta regular; por el otro, hace parte de la estrategia de focalización, al ubicarse como referencia al momento de evaluar el atractivo que significa esta oferta en relación a las alternativas que pueden presentarse a los jóvenes”* (Herramientas para la Transformación. Juventud, Educación y Empleo. OIT, CINTERFOR. Año 1998 - Pág. 149)

En la misma dirección, se plantea la realización de talleres de orientación ocupacional y vocacional, a través de los cuales se brinde información sobre el mercado de trabajo, se apoye la definición de estrategias educativas y laborales por parte de los/as jóvenes y se les ofrezcan instrumentos para la búsqueda de empleo y el primer desempeño laboral.

En relación a lo anterior, tampoco puede dejar de considerarse que los/as jóvenes, particularmente los que se encuentran en una situación

económica y social vulnerable, constituyen una de las franjas que encuentra mayores dificultades para acceder a información relativa a oportunidades de empleo.

Es así que proponemos complementar la capacitación con la implementación de acciones de intermediación laboral desarrolladas sobre la base de un pormenorizado relevamiento de la oferta y la demanda laboral, desde una perspectiva juvenil, sectorial y territorial, contribuyendo de esta manera a transparentar el mercado laboral.

Se trata de *“avanzar decididamente hacia la creación de mecanismos de orientación laboral, periódicamente actualizados y sensibles a las fluctuaciones de las necesidades de los mercados de trabajo ... de lograr instancias y agentes articuladores de oportunidades laborales para los más jóvenes, auscultando periódicamente las necesidades de empleos locales y alimentando de esta manera los sistemas de orientación laboral”* (Herramientas para la Transformación. Juventud, Educación y Empleo. OIT, CINTERFOR. Año 1998 - Pág. 69 y70)

Como una herramienta concreta para fomentar la contratación de estos/as jóvenes, también se prevé la creación de un régimen específico dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas, sobre la base que, respecto a la evolución del empleo según el tamaño de empresa, sigue siendo el segmento de firmas más pequeñas, el que registra un mayor ritmo de generación de empleo.

En el marco de dicho régimen, se establece como incentivo, el financiamiento por parte de la autoridad de aplicación, del sesenta por ciento del salario de cada uno de los/as jóvenes destinatarios de las acciones de capacitación, que las empresas incorporen a través de un contrato por tiempo indeterminado, durante el primer año de relación laboral.

Para que este mecanismo no sea utilizado como un instrumento de flexibilización laboral, es que el proyecto dispone que sólo podrán hacer acceder al mismo, las micro, pequeñas y medianas empresas que no hayan producido despidos injustificados de personal en los seis meses anteriores a la utilización de cualquiera de los beneficios, ni en los doce meses posteriores.

Finalmente, se contempla la realización de una amplia campaña contra el trabajo no registrado teniendo en cuenta que un porcentaje importante de los/as jóvenes ocupados lo están en el sector informal. Así se contribuye a desarrollar en esta población una cultura de trabajo formal que le permita incorporar hábitos y actitudes acordes al ambiente laboral, se protege sus derechos sociales y se promueve su integración estable en el mercado de trabajo.

En lo que respecta a las empresas, dicha campaña deberá hacer énfasis en la importancia de cumplir la ley para evitar sanciones y reclamos judiciales posteriores derivados de la no registración del personal y del incumplimiento de las normas del trabajo.

De esta forma se brinda particular atención a lo crítica que es, en general, la inserción laboral de los jóvenes en comparación con otros sectores de la población: *“sus remuneraciones son menores, los puestos de trabajo y las tareas a desempeñar son de inferior calidad, presentan una mayor inestabilidad laboral, no acceden a los mismos niveles de sindicalización que otros grupos, etc.”* (Capacitación y Empleo de Jóvenes en América Latina. Informe Completo. OIT, CINTEFOR / CELAJU/ MEC Brasil. Año 1989 - Pág. 9).

En último término, el proyecto que presentamos dispone la constitución de un espacio de articulación entre los distintos actores sociales involucrados en la problemática que abordamos, con el claro objetivo de realizar diagnósticos, acordar criterios, diseñar políticas de empleo específicamente destinadas a los/as jóvenes, instrumentar las acciones necesarias y promover acuerdos de empleabilidad.

Así se establece la convocatoria del Encuentro Permanente por el Empleo Joven destinado a abordar la realidad de la empleabilidad juvenil desde una perspectiva propia, en cuyo marco se invita a participar a representantes de las organizaciones sociales juveniles, las organizaciones de trabajadores/as y las organizaciones empresariales.

En síntesis, el objeto del proyecto es crear nuevas herramientas de promoción del empleo juvenil, de modo tal de ofrecer a nuestros/as jóvenes una salida alternativa a la miseria, la pobreza y la marginalidad, de convertirlos en agentes de cambio social y de potenciar su energía creadora.

Por eso y por las demás razones expuestas es, Señor Presidente, que solicitamos su pronto debate y aprobación.