

## **PROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO JOVEN**

### **1. Fundamentos Generales**

En el país hay 6,5 millones de jóvenes de entre 18 y 29 años y casi la mitad de ellos sufre importantes problemas laborales (EAHU y EPH – INDEC). Están desempleados o son cuentapropistas precarios o están en el servicio doméstico, o tienen un empleo no registrado o son “ni-ni-ni” (no estudian ni trabajan ni buscan empleo).

El desempleo juvenil y los “ni-ni” representan más de un cuarto de los jóvenes de entre 19 y 24 años (Informe n° 39 de Empleo y Desarrollo Social de la Escuela de Economía “Francisco Valsecchi” de la U.C.A.). Si bien se estima que ese porcentaje se reduce a un 23% para la franja etárea 18-29, sigue siendo elevadísimo y representa más de tres veces el desempleo general de la economía nacional. Esta masiva discriminación es ciertamente multicausal: nivel y calidad educativa, falta de terminalidad secundaria, tendencias culturales, elevadas cargas impositivas y burocráticas involucradas en las relaciones laborales y en la extinción de las mismas, etc.

El presente Proyecto, sin desconocer la enorme importancia de avanzar en todos los frentes que generan las desventajas competitivas para el acceso al mercado laboral que sufren los jóvenes (y en particular las concernientes a la educación para el trabajo y la necesidad de simplificar y abaratar las relaciones laborales en los microemprendimientos), apunta a atacar la urgencia que nos impone la exclusión a la que estamos sometiendo a nuestros jóvenes, mediante dos herramientas destinadas a achicar la brecha desventajosa: la reducción de impuestos al trabajo y la creación de condiciones favorables para el empleador del primer empleo del joven. Y lo que hace a la esencia de la propuesta: colocar los beneficios en la “mochila” del joven. Es el joven quien recibe el incentivo y es él quien puede aportarlo a sus empleadores, dado que no se trata de beneficiar empresas sino de reducir los costos de capacitación e iniciación que importa la incorporación de los jóvenes a la vida laboral, siempre que se opte por contratar a quienes la ley desea promover.

Se procura un alcance muy amplio, con las menores restricciones posibles, evitando competir con la escuela (por lo que la continuidad educativa constituye un requisito para jóvenes con secundario en curso) y limitando los incentivos sólo en razón de salarios superiores a determinados parámetros, que exhiban que el joven en cuestión carece de las desventajas competitivas que el Proyecto procura morigerar.

Sabemos que existen distintos programas de promoción de empleo joven desarrollados en el marco del Ministerio de Trabajo de la Nación y las reparticiones provinciales análogas. No dudamos de su buena intención y razonabilidad técnica, pero estamos convencidos que, por diversas razones según el caso, no han dado los resultados esperados y que resulta urgente recurrir a una norma con auténtico “poder de fuego”, de orden nacional y de aplicación general, con los incentivos ubicados en cabeza del joven a promover. La exclusión a la que estamos sometiendo a nuestros jóvenes no admite especulaciones políticas ni medidas tibias. Se trata de librar una batalla cultural en favor de la dignidad del trabajo: o generamos empleo (joven) o incrementamos subsidios (y desalentamos la cultura del trabajo).

Con estos antecedentes, destacamos que el objetivo principal del Proyecto es promover el empleo formal para menores de 29 años y, en especial, el primer empleo para dicho grupo etéreo, con el fin de fomentar la cultura del trabajo y la inclusión de ese grupo crecientemente marginado y culturalmente tentado a la indignidad del subsidio y, en algunos casos, del clientelismo político.

Pero sin perjuicio del objetivo central mencionado, que, insistimos, apuntamos a concretar con incentivos a entregar a los propios jóvenes beneficiarios, subyacen en el Proyecto otros objetivos que, si bien subordinados al primero, están presentes en el racional de su formulación. Ellos son:

- a. Formalizar el empleo, con la consiguiente cobertura de salud y protección ante enfermedades y accidentes laborales
- b. Evitar la sustitución de empleo adulto por empleo joven
- c. Promover la finalización de los estudios secundarios
- d. Garantizar la vigencia de los derechos laborales
- e. Contribuir a la capacitación para el trabajo
- f. Crear nuevos puestos de trabajo en la base de la pirámide
- g. Minimizar el costo fiscal de los subsidios propuestos

## **2. Fundamentos particulares**

- a. Incentivo aplicable en cabeza del joven, con edad entre 18 y 29 años
  - i. Que el beneficiario sea el joven y pueda “llevar” ese beneficio a la empresa que considere más adecuada a sus intereses.
  - ii. Con rango etéreo amplio (hasta 29 años), porque los jóvenes “mayores” (de entre 25 y 29 años) desocupados o “ni-ni”, si bien son la mitad de los del rango inferior, aún son muchos y, probablemente, los más difíciles de incluir.

- b. Limitado a salarios que no superen los 2 SMVM (o, en caso de que resulte aplicable un Convenio Colectivo, 2 SMVM o mínimo de convenio, el mayor)
  - i. Incentivo general, con límite exclusivamente en el salario: si el joven está en condiciones de ganar más, es porque carece de desventajas competitivas y, en consecuencia, no necesita apoyo especial.
  
- c. Incentivo de dos tipos: exención de aportes y contribuciones a la seguridad social, y eliminación de la indemnización por despido rubro antigüedad, durante el primer año de empleo (la indemnización se limitará al rubro preaviso)
  - i. Exención de aportes y contribuciones a la seguridad social, como herramienta para bajar el costo total de contratar al joven, compensando, aunque sea parcialmente, los mayores costos de capacitación y puesta en régimen que requiere.
  - ii. El costo fiscal no será alto en el corto plazo, porque de constituir un nuevo empleo, no se eliminaría recaudación alguna, lo mismo que si se tratara de formalizar un empleo irregular. En el largo plazo, el empleado promovido y capacitado estará en la nómina cuando finalice el período subsidiado y pasará a aportar en forma creciente, con lo que la recaudación aumentará. El buen empleado, ya en blanco y capacitado, no será desvinculado ni podrá ser devuelto a situación irregular.
  - iii. La eliminación de la indemnización rubro antigüedad solo procederá, como ventaja adicional, para el primer empleo formal y por el período de un año. La idea es bajar el riesgo de contratación para los casos más duros de exclusión: aquellos que nunca han sido empleados formalmente. Algo así como extender el período de prueba porque el contratando carece de antecedentes ni referencias. Se espera que aliente al empleador a tomar el riesgo extra implícito.
  
- d. La exención de aportes y contribuciones a la seguridad social aplicará para los primeros 60 meses de vida laboral del joven (período aplicable con interrupciones y cambios de empleador, siempre dentro del rango etéreo y mientras subsista el límite salarial tope establecido), y será del 100% para los primeros 24 meses, del 75% para los siguientes 12 meses, del 50% para los siguientes 12 meses y del 25% para los últimos 12 meses.
  - i. Los primeros 60 meses de vida laboral no tienen por qué ser continuos ni con el mismo empleador. Apunta a favorecer lapsos de estudios

complementarios y cambios de empleador, bajo el gobierno del joven beneficiario.

- ii. El carácter decreciente del beneficio, apunta a aparearse con que las desventajas competitivas deberían ir disminuyendo a medida que el joven gana experiencia y capacitación y a evitar la el desplazamiento del trabajo adulto por el joven.
- e. Cuando aplique la reducción de aportes y contribuciones prevista por la ley 26.940 u otro beneficio promocional vigente, el beneficio establecido por el presente Proyecto podrá incrementar la reducción de la ley pero no reducirla. Para quienes se encuentren percibiendo un programa social al momento de contratación promovida por este régimen, dicho subsidio se suspenderá, recobrándose el derecho, si procede, en caso de pérdida del empleo. La suspensión mencionada no aplicará a programas sociales por motivo de discapacidad.
- i. Se procura armonizar con beneficios previstos por otras leyes, de tal forma que la opción joven siempre resulte más ventajosa.
  - ii. Asimismo, el Anteproyecto apunta a reemplazar subsidio por trabajo, con todo lo que ello implica en términos de dignidad e inclusión. Pero sólo suspende el subsidio, de modo de incentivar a que el joven opte por el trabajo sin temor a perder el beneficio que dispone.
  - iii. La única excepción que permite agregar el trabajo al subsidio, es el caso de discapacidad, que se considera tiene causas que no admiten suspensión.
- f. El incentivo se incrementará al 100% de reducción de aportes y contribuciones para todo el período de 60 meses de inicio de vida laboral, para empleos de tiempo parcial (jornadas no mayores a las 5 horas) para hombres y mujeres de hasta 21 años y madres mayores de 21 y hasta 29 años, inclusive.
- i. Incentivo potenciado para situaciones que requieren mayor esfuerzo de equiparación y que, además, fomentan jornadas parciales en atención de necesidades propias de la maternidad y probable terminación de estudios.
- g. A fin de armonizar la promoción del empleo joven impulsada por el Proyecto con los restantes grupos etéreos dentro de las Organizaciones, se propone limitar la cantidad de empleados jóvenes promovidos, conforme el siguiente esquema:

- i. Empresas con hasta 10 empleados: podrán contratar jóvenes promovidos hasta cubrir el 50% de su nómina;
  - ii. Empresas con entre 11 y 50 empleados: podrán incorporar jóvenes promovidos por encima de 5, hasta un límite del 20% de la nómina;
  - iii. Empresas con entre 51 y 100 empleados: podrán incorporar jóvenes promovidos por encima de 10, hasta un límite del 15% de la nómina;
  - iv. Empresas con más de 100 empleados: el límite de la escala anterior se extenderá en un 10% sobre el excedente de los 100 empleados.
  
- h. En los aspectos metodológicos, la reducción mencionada en el inciso d., implicará una reducción de aportes y contribuciones en las liquidaciones a la seguridad social. La promoción equipará sueldos netos del joven promovido y el empleado no promovido, reduciendo el sueldo bruto del primero en forma proporcional a los aportes eximidos. Asimismo, la comparación con los límites de promoción (2 SMVM o mínimo de convenio, el mayor) se realizará con el sueldo bruto del joven, reducido según lo mencionado previamente.
  - i. Esto es así porque las menores retenciones que sufriría el empleado joven no deberían generar a su favor un ingreso neto superior al de un trabajador no promovido de similar condición.
  - ii. El límite salarial para que el joven acceda al presente beneficio se hará comparando el salario bruto que surja de realizar el ajuste mencionado (detracción de las menores retenciones del salario bruto original)
  
- i. La eliminación de la indemnización por despido rubro antigüedad, durante el primer año de empleo regirá solo para los casos de que se trate del primer empleo formal del joven.
  - i. Incentivo adicional, según lo mencionado, para el joven sin ninguna experiencia. Ver lo mencionado en inciso c. iii.
  
- j. Los beneficios estarán condicionados a estudios secundarios (terminados o en curso). En caso de estudios en curso, con plazo de finalización e incentivos para ello, bajo responsabilidad del empleador, quien alentará y promoverá la terminalidad (a incluir por vía de reglamentación)
  - i. Evitar que el trabajo desaliente la terminalidad educativa.
  - ii. Por el contrario, la reglamentación deberá prever plazos para que se cumpla con el requisito del beneficio: la terminación del secundario.

- k. Cobertura de salud a cargo del empleador y empleado, según porcentajes de ley, aplicables sobre el salario básico inicial previsto para el convenio respectivo.
  - i. Se procura que el empleado goce de la prestación de salud que ofrece la Obra Social del sector, pero sin que ésta resulte desfinanciada por prestar dicho servicio.
  
- l. Cobertura de riesgo de trabajo (vía ART) a cargo del empleador.
  - i. Sin diferencias con relación a la cobertura de un empleado no promovido
  
- m. Plenos derechos laborales para el trabajador (LCT), con la excepción indemnizatoria mencionada en incisos c. (iii) e i.
  - i. Sin diferencias en derechos y obligaciones con los demás empleados no beneficiarios del presente incentivo, con excepción de la eliminación de la indemnización rubro antigüedad para primer empleo y primer año.
  
- n. Examen preocupacional a cargo del empleador. El Estado asumiría los costos de enfermedades preexistentes.
  - i. El Estado, de todas formas, debe hacerse cargo de proveer salud para el joven desempleado.
  - ii. En este caso lo haría por medio del sistema de obras sociales, mediante el Fondo de Redistribución, de modo que las enfermedades preexistentes no sean soportadas por los presupuestos normales de la Obra Social a cargo.
  
- o. Aporte solidario por gozar los beneficios del Convenio, a cargo del empleado. Afiliación voluntaria al Sindicato, según legislación vigente.
  - i. El joven podrá optar por afiliarse o no al Sindicato.
  - ii. En caso de no hacerlo, deberá aportar solidariamente según lo previsto en cada Convenio.
  
- p. El Proyecto contemplará la figura del aprendiz, para jóvenes de entre 16 y 18 años, de modo compatible con lo previsto en la ley 25.013. Para hacer efectivamente aplicable el régimen, se viabilizará su utilización por parte de las Cooperativas (excepto las de Trabajo) y la cantidad de aprendices estará comprendida dentro de los límites generales del régimen promocional del presente Proyecto expuesto en el inciso g. precedente.

- i. Procura habilitar el beneficio a los jóvenes menores (16 a 18 años) en el marco de la ley 25.013.
  - ii. Se considera necesario viabilizar su utilización por parte de las Cooperativas (excluidas las de trabajo) para evitar una limitación innecesaria de potenciales empleadores del joven
  - iii. Parece oportuno limitar la cantidad de aprendices dentro de cada nómina, en función del tamaño de la Compañía, de forma de evitar abusos.
- q. El modelo contemplará, además de los derechos del joven empleado y siguiendo la LCT, sus obligaciones y responsabilidades, siendo susceptible de las sanciones previstas en dicha ley frente a incumplimientos.
  - i. Se trata de incluir al joven al sistema, respetando las reglas de convivencia y los premios y castigos previstos por la LCT.
- r. Obligatoriedad por parte del empleador de incorporar módulo de capacitación de comportamientos básicos: higiene, presencia, comportamiento social, etc., cuyos contenidos serán establecidos por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación de la Nación.
  - i. En muchos casos será necesario que el empleador oriente y capacite al joven en cuestiones básicas que contribuyan a su inclusión, doten de sustentabilidad al empleo y viabilicen el desarrollo y progreso del mismo.
  - ii. Los contenidos, si bien básicos, serán definidos por vía reglamentaria.
- s. Se procurará que los empleadores asignen a los supervisores de los jóvenes promovidos un rol de tutoría.
  - i. Como aporte adicional para contribuir a su capacitación a partir de modelos adecuados y consejos oportunos.
- t. El empleador, a solicitud del trabajador o cuando cese la relación laboral, extenderá un certificado de la relación laboral cumplida (en caso de resultar posible, además de consignar el tiempo de empleo y el tipo de tareas desarrolladas, sería deseable que explicita competencias y habilidades adquiridas)
  - i. Orientado a dar testimonio de la experiencia y capacidades adquiridas y como herramienta de fomento de la empleabilidad futura.

### **3. Proyecto de ley**

**Artículo 1°- Objeto.** La presente ley tiene por objeto impulsar políticas y desarrollar acciones destinadas a promover el empleo, considerando el trabajo como una herramienta de realización personal y la reserva estratégica de la sociedad. Las medidas y acciones que se proponen están en cabeza de los jóvenes, pudiendo llevar el beneficio para ser contratados por cualquier empleador, o cooperativa, con exclusión de las cooperativas de trabajo..

**Artículo 2°- Destinatarios.** Son destinatarios de las políticas y acciones, los jóvenes:

- a) en busca de su primer empleo;
- b) los desocupados y sub-ocupados,
- c) tendrán prioridad los que se encuentren en situación de vulnerabilidad social.
- d) se consideran que no necesitan de los incentivos previstos en esta Ley aquéllos que perciban 2 SMVM, o sumas superiores al básico previsto en el convenio colectivo de trabajo aplicable al contrato de trabajo, el que resulte mayor.

**Artículo 3° Jóvenes definición.** Se considerar jóvenes los comprendidos entre dieciocho 18 y veintinueve (29) años de edad.

**Artículo 4°- Finalidad.** Las políticas y acciones contempladas en esta ley tienen por finalidad:

- a) Promover el desarrollo de acciones de carácter formativo, de incentivo y de intermediación entre la oferta y demanda de trabajo, destinadas a favorecer el empleo de los jóvenes.
- b) Procurar la adaptación de las políticas y acciones promocionales a las necesidades y requerimientos del aparato productivo.
- c) Impulsar el diálogo y la participación entre los trabajadores y sus asociaciones sindicales, los empleadores y sus organizaciones, las organizaciones sociales representativas de los jóvenes y los Estados: Nacional, Provinciales y Municipales.
- d) Crear nuevos puestos de trabajo priorizando la base de la pirámide.
- e) Promover la finalización de los estudios secundarios, conforme lo que establezca la reglamentación.
- f) Evitar la sustitución de empleo adulto por empleo joven.
- g) Garantizar el conocimiento y la vigencia de los derechos laborales.
- h) Garantizar la cobertura de salud y la protección ante enfermedades y accidentes laborales.
- i) Contribuir a la capacitación para el trabajo.
- j) Minimizar el costo fiscal de los subsidios propuestos.



**Artículo 5°- Capacitación laboral.**- La Autoridad Administrativa del Trabajo, las asociaciones sindicales, y los empleadores llevarán adelante, de manera sistemática, acciones de capacitación laboral destinadas a brindar a los jóvenes formación para el desarrollo de calificaciones, que le permitan obtener empleo.

A los efectos de diseñar las acciones, definir los perfiles ocupacionales y establecer los lineamientos pedagógicos, se fortalecerá la articulación entre las entidades capacitadoras, las organizaciones del mundo del trabajo y la Autoridad Administrativa del Trabajo, teniendo en cuenta las necesidades de los jóvenes, los requerimientos del mercado laboral, la realidad y necesidades de los distintos sectores productivos.

**Artículo 6° Capacitación laboral en los niveles de la educación secundaria y terciaria.** Se implementarán programas de formación para los niveles de educación secundaria, y terciaria, para fomentar la formación y carreras cortas, garantizando la participación de las Autoridades de los Colegios Secundarios y de nivel superior, de las asociaciones sindicales, de las organizaciones de los empresarios y organizaciones sociales.

En las distintas instancias se elaborarán programas y prácticas para garantizar la capacitación de los jóvenes y la obtención de su empleo.

**Artículo 7°- Promoción en cabeza de los jóvenes.** Incentivo en cabeza del joven: exención de aportes y contribuciones a la seguridad social, que tendrá vigencia ante los cambios de empleador, dentro del límite de edad, y mientras subsista el tope salarial fijado, por los primeros 60 meses de actividad laboral. La exención mencionada, será decreciente, a medida que transcurra el lapso promovido, conforme la siguiente escala: 100% para los primeros 24 meses; 75% para los siguientes 12 meses; 50% para los siguientes 12 meses y 25% para los últimos 12 meses.

**Artículo 8°.- Demás características del régimen.**

- a) Cobertura de salud a cargo del empleador y del empleado, y a valores equivalentes al personal no promovido.
- b) Cobertura de riesgo del trabajo a cargo del empleador. Con licitaciones periódicas de la ART para abaratar los costos a cargo del empleador.
- c) Derechos laborales plenos al joven trabajador.
- d) El trabajador joven tendrá derecho a la indemnización por despido a partir del primer año de duración del contrato, siendo obligatorio para el empleador otorgar al trabajador un preaviso de treinta (30) días desde su ingreso. Esta limitación solo regirá para los trabajadores que hayan obtenido su primer empleo.
- e) Examen de salud a cargo del emperador, siendo a cargo del Estado las enfermedades preexistentes.
- f) Afiliación voluntaria al Sindicato, según legislación vigente. En caso de optar por la no afiliación, el empleado tendrá a su cargo el aporte solidario al sindicato previsto en el convenio colectivo de la actividad.

- g) Obligación por parte de los empleadores de incorporar un módulo de comportamientos básicos: higiene, presencia, comportamiento social, cuyos contenidos mínimos serán establecidos por la Autoridad de Aplicación.
- h) Se promoverá que los empleadores asignen supervisores que tendrán, además de las funciones relativas al trabajo, un rol de tutoría, para complementar su capacitación con información adecuada de como ejecutar el trabajo y consejos oportunos, sobre cómo desarrollar su sociabilidad en el ámbito laboral.

**Artículo 9°.- Condición de terminalidad de estudios secundarios.** Los beneficios que la presente ley otorga a los jóvenes estarán condicionados al cumplimiento, por parte del mismo, de la obligación de concluir sus estudios secundarios. En caso de estudios en curso, la reglamentación establecerá los plazos de finalización que resulten admisibles para conservar los beneficios promocionales. Asimismo, podrá establecer incentivos para su conclusión en los tiempos previstos por los respectivos programas educativos de cada jurisdicción.

**Artículo 10°.- De los aprendices.** Los beneficios consagrados por la presente ley serán aplicables, asimismo, para jóvenes de entre 16 y 18 años, bajo la figura de aprendices, de modo compatible con lo previsto en la ley 25.013. En este caso, el régimen de aprendices será utilizable también por parte de las Cooperativas (excepto las de Trabajo) y la cantidad de aprendices admisible estará comprendida dentro de los límites generales del régimen promocional de la presente ley, expuesto en el artículo 11°.

**Artículo 11°.- Alcances y límites cuantitativos.** Las empresas que empleen jóvenes que gocen de la promoción de la presente ley, podrán incorporarlos dentro de los siguientes límites:

- i. Empresas con hasta 10 empleados: podrán contratar jóvenes promovidos hasta cubrir el 50% de su nómina;
- ii. Empresas con entre 11 y 50 empleados: podrán incorporar jóvenes promovidos por encima de 5, hasta un límite del 20% de la nómina;
- iii. Empresas con entre 51 y 100 empleados: podrán incorporar jóvenes promovidos por encima de 10, hasta un límite del 15% de la nómina;
- iv. Empresas con más de 100 empleados: el límite de la escala anterior se extenderá en un 10% sobre el excedente de los 100 empleados.

Los períodos y plazos fijados para los beneficios de esta ley no tienen que ser continuos ni trabajados para un solo empleador.

**Artículo 12° Alcance potenciado.** El incentivo de reducción de aportes y contribuciones del 100% se ampliará para todo el período de sesenta (60) meses desde el inicio del

contrato laboral, para empleos de tiempo parcial en jornadas no mayores de 5 horas para hombres y mujeres de hasta 21 años y madres.

**Artículo 13°.- Simultaneidad con otros beneficios promocionales.** Cuando aplique la reducción de aportes y contribuciones prevista por la ley 26.940 u otro beneficio promocional vigente, el beneficio establecido por la presente ley podrá incrementar los beneficios promocionales pero no reducirlos. Para quienes se encuentren percibiendo un programa social al momento de contratación promovida por este régimen, dicho subsidio se suspenderá, recobrándose el derecho, si procede, en caso de pérdida del empleo. La suspensión mencionada no se aplicará a programas sociales por motivo de discapacidad

**Artículo 14° Derechos de las empresas.** Son derechos de las empresas:

- a) Exigir a los jóvenes que cumplan las tareas encomendadas conforme la legislación vigente y el convenio colectivo de la actividad.
- b) Despedir sin causa a los jóvenes conforme lo establecido en la presente ley y en su caso, por la Ley de Contrato de Trabajo.

**Artículo 15°- Obligaciones a cargo de los jóvenes. Son obligaciones a cargo de los jóvenes:**

- a) Recibir la capacitación que brinden las empresas incorporadas al programa.
- b) Recibir la capacitación que le brinden las instituciones de nivel secundario y terciario incorporadas al programa.
- c) Cumplir con las obligaciones establecidas por la presente Ley, la Ley de Contrato de Trabajo, y los convenios colectivos que se correspondan con su actividad.

**Artículo 16°. Son derechos de los jóvenes:**

- a) Percibir las remuneraciones fijadas en la presente ley y en la legislación laboral.
- b) Ser beneficiario de los derechos que establece la presente ley, la ley de contrato de trabajo y del convenio colectivo de trabajo, aplicable a su trabajo.
- c) Recibir un certificado del cumplimiento del programa describiendo los plazos de contratación y tareas cumplidas a la finalización de su contrato de trabajo.
- d) Gozar de las mismas posibilidades de ascenso que el resto del personal.

**Artículo 17°.-** De forma.