

PROYECTO DE LEY
CREACIÓN DE CUPO LABORAL EN EL ESTADO LOCAL PARA EL
INGRESO DE JÓVENES SIN CUIDADOS PARENTALES

Artículo 1°.- Objeto: La presente ley tiene como objeto la creación de un cupo laboral en el ámbito público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que garantice la inserción de jóvenes sin cuidados parentales en una proporción no inferior al uno por ciento (1%) de la totalidad de su personal, y establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por jóvenes sin cuidados parentales.

Quedan comprendidos los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las comunas, los organismos descentralizados, entidades autárquicas, los entes públicos no estatales, organismos de la seguridad social, las empresas y sociedades del Estado.

Artículo 2°.- Incorporación: La incorporación deberá ser gradual y progresiva para cubrir el cupo del uno por ciento (1%) calculado sobre la base de la totalidad del personal que revista en planta permanente y transitoria de cada una de las jurisdicciones y entidades enunciadas en el artículo 1°.

A los fines del efectivo cumplimiento de la presente ley, las vacantes que se produzcan en las jurisdicciones y entidades mencionadas en el artículo 1°, deberán prioritariamente ser cubiertas por jóvenes sin cuidados parentales que acrediten las condiciones e idoneidad para el puesto o cargo que deba cubrirse.

La incorporación de personal será en las plantas permanentes y transitorias del ámbito público laboral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 3°.- Ámbito de aplicación personal: Esta ley es de aplicación para jóvenes sin cuidados parentales desde los dieciocho (18) hasta los veinticinco (25) años de edad.

Se entiende por jóvenes sin cuidados parentales a quienes estén separados/as de su familia de origen, nuclear y/o extensa o de sus referentes afectivos y/o comunitarios y residan o hayan residido en cualquier tipo de dispositivo de cuidado en virtud de la adopción de una medida de protección excepcional de derechos dictada por el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del GCBA, de conformidad con los artículos 39 y siguientes de la Ley N° 26.061 y los artículos 36 y siguientes de la Ley N° 114.

Artículo 4°.- Principios: La presente ley se rige por los siguientes principios:

- a. interés superior de las y los adolescentes, que implica la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en la Ley N° 26.061 y la Ley N° 114;
- b. autonomía progresiva, conforme sus características psicofísicas, aptitudes y desarrollo;
- c. igualdad real de oportunidades y no discriminación;
- d. prioridad en las políticas públicas destinadas a adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales;

Artículo 5°.- Autoridad de Aplicación: La Autoridad de Aplicación de la presente Ley es el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o quien en el futuro cumpla esa función.

Artículo 6°.- Funciones de la Autoridad de Aplicación: Es función de la Autoridad de Aplicación realizar el proceso de registro, postulación y acompañamiento de jóvenes sin cuidados parentales a los puestos laborales disponibles y monitorear el cumplimiento de



María Rosa Muñños
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

la presente ley, debiendo remitir anualmente un informe sobre el estado de implementación de la presente ley a la Legislatura de la CABA y a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 7°.- Registro Único de Aspirantes: La Autoridad de Aplicación creará un “Registro Único de Aspirantes de Jóvenes sin Cuidados Parentales” en el que puedan inscribirse los/as jóvenes sin cuidados parentales interesados/as en postularse a cubrir puestos laborales en el marco de la presente ley, con el objeto de proveer a la máxima autoridad en materia de recursos humanos de cada una de las jurisdicciones y entidades enunciadas en el artículo 1°, así como a las personas jurídicas que lo requieran, un registro de los perfiles de los/as aspirantes.

Deberán adoptarse las medidas técnicas y organizativas que resulten necesarias para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales, de conformidad con la Ley N° 1.845.

Artículo 8°.- Vacantes. La máxima autoridad en materia de recursos humanos de cada una de las jurisdicciones y entidades enunciadas en el artículo 1° deberá informar a la Autoridad de Aplicación las vacantes disponibles.

Artículo 9°.- Igualdad de oportunidades. Garantía del derecho a la educación y licencia por estudios. Espacios de cuidado para jóvenes progenitoras/es. A los efectos de garantizar la igualdad real de oportunidades, el requisito de terminalidad educativa no podrá resultar un obstáculo para el ingreso y permanencia en el empleo en los términos de la presente ley. Si las personas aspirantes a los puestos de trabajo no completaron su educación, en los términos del artículo 16 de la Ley N° 26.206, se permitirá su ingreso con la condición de cursar el o los niveles educativos requeridos y finalizarlos. En estos casos, la autoridad de aplicación debe arbitrar los medios para garantizar la formación educativa obligatoria y la capacitación de las personas con el fin de adecuar su situación a los requisitos formales para el puesto de trabajo en cuestión.

Asimismo, se garantizará a las personas beneficiarias del cupo laboral, la licencia por exámenes remunerada prevista para el personal de planta permanente conforme los convenios colectivos, estatutos profesionales o normas que rijan la actividad y la adecuación de la jornada que pudiera corresponder, a fin de facilitar la asistencia a clases, exámenes y actividades académicas necesarias para completar su formación educativa.

Los restantes requisitos necesarios serán determinados por la Autoridad de Aplicación.

Artículo 10.- Espacio de cuidado. Para las/os jóvenes que sean progenitoras/es, se deberán prever espacios de cuidado infantil en los lugares de trabajo o en su proximidad, a fin de permitir la conciliación entre el empleo y las responsabilidades familiares, asegurando de esta manera su efectiva inclusión laboral.

Artículo 11.- Prioridad en las contrataciones del Estado. El Estado local priorizará, a igual costo y en la forma que establezca la reglamentación, las compras de insumos y provisiones a personas jurídicas o humanas del ámbito privado que incluyan en su planta laboral a jóvenes sin cuidados parentales, situación que deberá ser fehacientemente acreditada.

Artículo 12.- Compatibilidad. La percepción de la remuneración será compatible y acumulable con la asignación económica del Programa Nacional de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales y con cualquier beneficio social o económico cualquiera sea su naturaleza.



María Rosa Muñiz
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires



Artículo 13.- Presupuesto. Autorízase al Poder Ejecutivo a realizar las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que correspondan para el cumplimiento de la presente.

Artículo 14.- Comuníquese, etc.


María Rosa Mujinos
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

FUNDAMENTOS

Sra. Presidenta:

El presente proyecto de ley tiene por objeto garantizar la inclusión laboral en el ámbito público a jóvenes que estén separados/as de su familia de origen, nuclear y/o extensa o de sus referentes afectivos y/o comunitarios y residan o hayan residido en cualquier tipo de dispositivo de cuidado en virtud de la adopción de una medida de protección excepcional de derechos, de acuerdo con lo previsto por los artículos 39 de la Ley N° 26.061 y 36 y siguientes de la Ley N° 114 y que, en tal condición, se encuentren en un proyecto de egreso autónomo.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Ley N° 114 creó al Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CDNNyA), como organismo local y especializado en materia de protección de derechos de la infancia y adolescencia. Entre sus competencias se encuentra la adopción de medidas excepcionales de protección de derechos, que son aquellas que implican la separación del niño, niña o adolescente (NNyA) de su grupo familiar cuando sus derechos se ven vulnerados y su interés superior exige que no permanezcan en ese medio. Si bien la legislación vigente indica que las mismas son excepcionales, deben ser limitadas en el tiempo y sostenerse hasta tanto cesen las situaciones que les dieron origen, debiéndose propiciar el rápido regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario, lo cierto es que en la práctica es frecuente que muchas/os jóvenes egresen de los dispositivos de cuidado recién al alcanzar la mayoría de edad.

El CDNNyA cuenta con un Programa de Acompañamiento para el Egreso (PAE), que se propone acompañar los procesos de egreso autónomo y fortalecer las oportunidades de integración socio-educativo-laborales de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales de 13 a 21 años de edad (extensible hasta los 25 años si estudian o se capacitan), que provienen de dispositivos de cuidado, y tengan o hayan tenido una medida de protección excepcional.

De acuerdo a lo informado por el organismo de protección local, al mes de julio de 2024, el total de inscriptos en el PAE es de 220 adolescentes y jóvenes. De los mismos, 46 se encuentran transitando la “Etapa 1” (20,9%) y 147 adolescentes/jóvenes la “Etapa 2” (79,1%).

Estos datos reflejan las dificultades existentes a la hora de planificar y concretar el egreso de estos dispositivos de cuidado y cómo, en muchos casos, el mismo se produce al alcanzar la mayoría de edad y no por la concreción de un proyecto de vida, ni porque hayan cesado las situaciones que dieron origen a la institucionalización.

La temática de la transición hacia la autonomía ha sido abordada por varios autores. Entre ellos, René Bendit (2015¹) analiza los cambios producidos en las transiciones juveniles de la educación al trabajo y la vida adulta y considera que existen nuevos patrones de vulnerabilidad de las y los jóvenes producto de los cambios estructurales en los mercados laborales, las tendencias de acentuación de la desigualdad y la exclusión social de determinados grupos de jóvenes. Y observa que, las transiciones juveniles se han diversificado, prolongado y des-estandarizado, presentando una necesidad cada vez mayor de transferencia de recursos -tanto desde las familias como del Estado- hacia las y los jóvenes para sostener el desarrollo de las transiciones y de la condición juvenil contemporánea.



María Rosa Muñíos
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

¹Bendit, René(2015): Juventud y transiciones en un mundo globalizado. En: Miranda, A. (2015): Sociología de la educación y transición al mundo del trabajo. Ed. teseo- Flacso Argentina. Buenos Aires.

Muchos investigadores apuntan al hecho de que las transiciones a la vida adulta no sólo se han tornado más complejas y prolongadas sino que, cada vez más frecuentemente, dejan de ser lineales, estandarizadas y homogéneas, adquiriendo formas cada vez más fragmentadas, diferenciadas y reversibles (Casal 2000; du Bois Reymond 2003; Machado País 2004; Gil Calvo 2011) (René Bendit, 2015²).

En este sentido, Roberts (1968; 1997) y otros han puesto de manifiesto que las oportunidades, recursos y competencias de los jóvenes para gestionar su transición de la educación al empleo y las rutas para lograrlo, se hallan distribuidas de manera muy desigual, estando estrechamente asociadas a los recursos y posibilidades de acceso amplio o restringido al mercado laboral que tengan sus familias de origen en diferentes contextos económico locales.

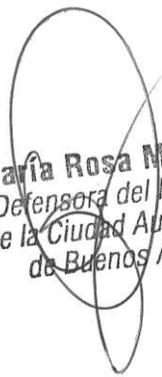
En efecto, la necesidad de protección para la continuidad educativa y laboral una vez alcanzados los 18 años forma parte de un derecho cada vez más extendido entre las y los jóvenes contemporáneos. Esta protección se consolida en redes de acompañamiento y ayudas recíprocas. Sin embargo, entre los niños, niñas y adolescentes que crecen en el sistema de protección las redes suelen ser débiles. La carencia de redes genera situaciones de desamparo y, como consecuencia, gran cantidad de jóvenes abandonan sus estudios al egresar de las instituciones y se encuentran marginales con respecto al mercado laboral formal. En este sentido, *“enfrentarse con la vida adulta en un contexto de escasez de recursos económicos y simbólicos representa un riesgo verdadero para el desarrollo pleno de los sujetos, que ven así obstaculizadas sus posibilidades de generar las herramientas necesarias para resolver los desafíos propios de la adultez”* (Vázquez, 2015, p. 57³). Esta es una situación preocupante y que debe ser atendida.

Las dificultades y falencias planteadas en el acompañamiento del proceso de transición llevaron a la necesidad de crear políticas específicas para esta población en materia de inclusión laboral, educativa y opciones de oferta habitacional. El reconocimiento de la especial situación de vulnerabilidad que atraviesan los/as adolescentes y jóvenes que egresan de dispositivos de cuidados dio fundamento, en el año 2017, a la sanción de la Ley N° 27.364, por medio de la cual se creó el “Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes Sin Cuidados Parentales”.

El objetivo de dicha ley es generar igualdad de condiciones en el proceso de transición de la dependencia a la autonomía para aquellos/as adolescentes y jóvenes que no cuenten con una red familiar o de referentes que los y las acompañen en ese pasaje. En ese sentido, se vuelve fundamental su existencia para generar igualdad de oportunidades en su entrada en la adultez. La Ley n° 27.364 promueve que el ingreso sea voluntario, entendiendo que ese pasaje no es igual para todos a priori, pero sí una posibilidad el ser acompañados/as en ese tránsito.

Los/as adolescentes que viven en instituciones convivenciales tienen derecho a realizar un proyecto de vida autónomo, garantizado por el artículo 5 de la Convención de los Derechos del Niño, y el artículo 3 de la Ley N° 26.061. Este proceso debe ser gradual de la misma manera que sucede con los/as adolescentes que viven en contextos familiares y estar acompañado desde el sistema de protección de derechos.

En igual sentido, la Ley N° 2881 de “Establecimientos para el cuidado de niñas, niños y adolescentes. Habilitación y funcionamiento. Condiciones” establece en su



María Rosa Muñiz
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

²Bendit, René(2015): Juventud y transiciones en un mundo globalizado. En: Miranda, A. (2015): Sociología de la educación y transición al mundo del trabajo. Ed. teseo- Flacso Argentina. Buenos Aires.

³Vázquez, M. (2015). Construyendo autonomía. Un estudio entre pares sobre la transición hacia la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales. Buenos Aires: UNICEF - Asociación Civil por los Derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes Doncel - Flacso Argentina.



capítulo 2, 9.5.3.2, que *“la población destinataria de los hogares objeto de análisis son niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años que se encuentren desvinculados de su grupo familiar o momentáneamente separados de su grupo de pertenencia. En los casos en que se considere necesario, la autoridad que corresponda podrá autorizar la permanencia de jóvenes hasta los 21 años”*.

Por otra parte, en el año 2010 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley n° 3721 que creó el Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad Social. El mismo fomenta la empleabilidad de jóvenes entre 18 (dieciocho) y 30 (treinta) años de edad *“... otorgando prioridad a los egresados de comunidades terapéuticas, hogares convivenciales o derivados de los programas de prevención y asistencia en materia de consumo de sustancias psicoactivas (...)*.

En función de lo expuesto se despliegan a continuación los fundamentos jurídicos de la presente propuesta.

Los derechos consagrados a este colectivo, tal como son establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño y reflejados por la ley nacional y las leyes locales; las que reconocen a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, que gozan de autonomía progresiva y tienen derecho a la igualdad, a la no discriminación y a expresar libremente su opinión en todos los asuntos que los afecten y a que esas opiniones sean debidamente tenidas en cuenta.

Estos derechos reconocidos a favor de la población infanto-juvenil tienen su correlato en las obligaciones que se atribuyen al Estado, a la familia y a la sociedad para hacerlos efectivos. En todas las medidas concernientes a ellos, las instituciones públicas o privadas, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos deberán tener una consideración especial por su interés superior, el cual se erige como el principio interpretativo dirigido a garantizar la máxima satisfacción integral y simultánea de sus derechos y garantías.

El Comité de los Derechos del Niño en su Observación General n° 20 (2016), señaló la *“necesidad de centrar la atención en los adolescentes para, entre otras cosas, superar los problemas a los que se enfrentan en la transición de la infancia a la edad adulta en un mundo cada vez más globalizado y complejo”*. En particular, respecto de los y las adolescentes sujetos a modalidades alternativas de cuidado destacó la importancia de que los Estados adopten medidas que fomenten la autonomía y mejoren las oportunidades de futuro de los adolescentes. *“Los adolescentes que se preparan para abandonar el sistema de cuidado alternativo necesitan ayuda para preparar esa transición, tener acceso a empleo, vivienda y apoyo psicológico, participar junto a sus familiares en actividades de rehabilitación si ello redundaría en su interés superior y acceder a los servicios de acompañamiento de extutelados, de conformidad con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños”*.

María Rosa Muñoz
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

En lo relativo a la transición de la educación a la capacitación o el trabajo digno el Comité señaló que *“Un número importante de adolescentes no está recibiendo educación ni formación ni tiene un empleo, lo que da lugar a niveles desproporcionados de desempleo, subempleo y explotación según avanzan hacia la edad adulta. El Comité insta a los Estados a que apoyen a los adolescentes que no están escolarizados, de una manera adecuada a su edad, para facilitar la transición a un trabajo digno, entre otros medios velando por la coherencia entre la legislación sobre educación y la relativa al trabajo, y a que aprueben políticas para promover su empleo en el futuro. De conformidad con el artículo 28, párrafo 1 d), los Estados deben hacer que todos los adolescentes dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas”*.

En lo referente a la situación en nuestro país, a la par que consideró positiva la promulgación de la Ley N° 27364 de Acompañamiento para el Egreso de Adolescentes y Jóvenes sin Cuidados Parentales (2017), el Comité manifestó su preocupación por el apoyo insuficiente a los niños en su transición de la infancia a la edad adulta. Entonces, se propone la articulación de estrategias orientadas a facilitar el acceso al mercado laboral formal de los jóvenes que están o estuvieron bajo el cuidado del Estado.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que debe otorgarse prioridad dentro de las políticas públicas a las destinadas a niñas, niños y adolescentes y consagra la responsabilidad del Gobierno de la Ciudad respecto de quienes se encuentren privados de su medio familiar. A su vez, en el artículo 17 proclama que *“La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”*.

La Ley N° 26.061 consagra que las políticas públicas deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Esta prioridad absoluta implica, entre otras, la preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas y la asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que las garantice.

Al adoptar una medida de protección excepcional de derechos el Estado se compromete a implementar todas las acciones sociales de protección de derechos que resulten necesarias a fin de preservar o restituir a niños, niñas y adolescentes el disfrute, goce y ejercicio de los derechos vulnerados y la reparación de las consecuencias. Esta responsabilidad no caduca cuando los adolescentes alcanzan la mayoría de edad y se encuentran en la situación de acceder al mundo; por lo que el estado tiene que funcionar de puente hacia la autonomía en aquellos casos que no existen redes de apoyo.

La Ley local N° 114 establece que los organismos, entidades y servicios que conforman el sistema de protección integral de derechos en la Ciudad de Buenos Aires articulen su accionar a fin de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al mundo laboral para aquellos adolescentes y jóvenes que egresen de hogares.

A su vez, la Ley N°114 establece en su artículo 4 que el Gobierno de la Ciudad adopta medidas legislativas, administrativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos a niños, niñas y adolescentes por normas jurídicas, operativas o programáticas. Las medidas de efectivización de derechos comprenden las de acción positiva que garantizan la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Nacional, por los Tratados Internacionales vigentes, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la legislación nacional. Los/las niños, niñas y adolescentes tienen prioridad en la asignación de recursos públicos en la formulación y ejecución de políticas en las áreas relacionadas con la efectivización y la protección de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia.



María Rosa Muñoz
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

La Ley N° 26.390 (2008) de Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente elevó a la **edad mínima de ingreso al trabajo a los 16 años**. Los/as adolescentes desde los 16 años y hasta los 18 pueden celebrar contrato de trabajo con autorización de sus progenitores, responsables o tutores, siempre que la jornada no exceda las seis (6) horas diarias, no se trate de trabajo nocturno ni de tareas peligrosas y se cumpla con la asistencia escolar.

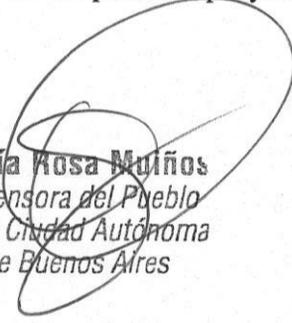
La Organización Internacional del Trabajo (OIT) alertó sobre una generación “marcada” por una crisis mundial del empleo juvenil cada vez más grave. La exclusión de

los jóvenes de las trayectorias hacia el trabajo decente, se traduce en pérdidas de bienestar, actuales y futuras, para la sociedad en conjunto. Nuevamente nos encontramos con un análisis que demuestra las dificultades en el proceso de transición para los jóvenes en general, y no es difícil concluir que esta situación se agrava para aquellos/as jóvenes que no cuentan con una red.

Desde la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires consideramos fundamental acompañar la Ley de egreso N° 27.364, con esta propuesta que implica establecer reservas de puestos de trabajo en el ámbito estatal, creando un cupo para que los y las jóvenes egresados de dispositivos de cuidado tengan la oportunidad de ingresar al trabajo en el ámbito público. Se considera este proyecto de gran interés en tanto es una iniciativa pública para promover y facilitar el acceso de los jóvenes al mundo del trabajo y sostener un proyecto de vida.

En tanto la misión de la Defensoría del Pueblo es la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y la Constitución de la Ciudad y en tanto tiene iniciativa legislativa, proponemos la creación de la presente Ley que tiene por objeto la incorporación de jóvenes egresados del sistema de protección y que no cuentan con cuidados parentales para cubrir puestos de trabajo en el Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por todo lo expuesto, se solicita la aprobación del presente proyecto de ley.



María Rosa Muñíos
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires