

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE: C. DIP. LUIS DONALDO COLOSIO RIOJAS, COORDINADOR Y LOS DIPUTADOS TABITA ORTIZ HERNÁNDEZ, HORACIO JONATÁN TIJERINA HERNÁNDEZ, MARIELA SALDÍVAR VILLALOBOS, ARTURO BONIFACIO DE LA GARZA GARZA Y KARINA MARLEN BARRÓN PERALES, INTEGRANTES DEL GRUPO LEGISLATIVO MOVIMIENTO CIUDADANO DE LA LXXV LEGISLATURA.

ASUNTO RELACIONADO: MEDIANTE EL CUAL PRESENTA INICIATIVA POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL PRIMER EMPLEO Y PRIMER EMPRENDIMIENTO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, LA CUAL CONSTA DE 47 ARTÍCULOS Y 4 ARTÍCULOS TRANSITORIOS.

INICIADO EN SESIÓN: 21 de octubre del 2019

SE TURNÓ A LA (S) COMISION (ES): Economía, Emprendimiento y Turismo

C.P. Pablo Rodríguez Chavarría

Oficial Mayor

**C. DIP. JUAN CARLOS RUIZ GARCÍA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA LXXV LEGISLATURA DEL H.
CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.
P R E S E N T E.**

Los suscritos **DIPUTADOS LUIS DONALDO COLOSIO RIOJAS, TABITA ORTIZ HERNÁNDEZ, HORACIO JONATÁN TIJERINA HERNÁNDEZ, MARIELA SALDÍVAR VILLALOBOS, ARTURO BONIFACIO DE LA GARZA GARZA y KARINA MARLEN BARRON PERALES**, integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano de la LXXV Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se permiten proponer la **Iniciativa de Ley del Primer Empleo y Primer Emprendimiento del Estado de Nuevo León**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

A nivel internacional, en materia de juventud, se cuenta con un único tratado internacional enfocado en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas jóvenes en donde se reconoce a la juventud como un segmento de la población como sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo, este tratado es la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes el cual fue actualizado en 2016 por los países miembros del Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica, entre ellos, México.

En este convenio, compromete a los Estados miembros a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los jóvenes, entre los que destacan el derecho al trabajo, a las condiciones de trabajo y a la protección social, instituyendo además el derecho a que existan programas que promuevan el primer empleo y atender especialmente a los jóvenes desocupados; además a que se hagan medidas legislativas que estimulen a las empresas que inserten a los jóvenes en el mercado laboral.

El artículo 26, incisos, 2 y 3 y artículo 27 del Capítulo III Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se señala lo siguiente:



Artículo 26. Derecho al trabajo

1. ...

2. Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para generar las condiciones que permitan a los jóvenes capacitarse para acceder o **crear opciones de empleo.**

3. Los Estados Parte adoptarán las políticas y medidas legislativas necesarias que fomenten el estímulo a las empresas para promover actividades de inserción y calificación de jóvenes en el trabajo.

Artículo 27. Derecho a las condiciones de trabajo

1. Los jóvenes tienen derecho a la igualdad de oportunidades y trato en lo relativo a la inserción, remuneración, promoción y condiciones en el trabajo, a que existan programas que promuevan el primer empleo, la capacitación laboral y que se atienda de manera especial a los jóvenes temporalmente desocupados.

Por su parte, en México el marco legal a nivel federal cuenta con la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, cuyo objeto principal es promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud un desarrollo pleno e integral, en condiciones de igualdad y no discriminación así como definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país.

A nivel local, en Nuevo León, también se tiene la Ley del Instituto Estatal de la Juventud, con el mismo objeto principal de la Ley federal pero a nivel local de define e instrumenta una política estatal de juventud que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo político, económico y social del Estado. Además, de la Ley de la Juventud para el Estado de Nuevo León que tiene por objeto establecer principios rectores de las políticas públicas que contribuyan al desarrollo integral de los jóvenes, conforme a sus necesidades generales y principalmente garantizar el ejercicio de los derechos de éstos así como impulsar su desarrollo integral.

En relación con la situación de los jóvenes en México, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 44.3% de los jóvenes en México vive en pobreza; 66.8% no va a la escuela y 5.8% no tiene empleo, lo que representa casi el doble de la tasa de desocupación a nivel nacional (3.1 por ciento). Mientras que el 59.5% labora en la informalidad y 15.2 millones viven en pobreza por ingresos.

En este sentido, se ha señalado por investigadores especializados en el tema, que uno de los problemas principales que viven los jóvenes en México es que no se han creado suficientes fuentes de empleos bien remunerados; se observa que nuestros jóvenes trabajan más de ocho horas y no tienen seguridad social ni prestaciones de ley. Además de que no existen políticas públicas que estén verdaderamente encaminadas a atender esta problemática.

La situación en mujeres jóvenes es más desalentadora. Siete de cada diez jóvenes que no estudian ni trabajan son mujeres, lo que significa que tienen 3 veces más probabilidades de no emplearse, de estudiar y de no recibir capacitación; en comparación con los hombres, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En ese sentido, según algunos resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), señalan que 65.2% de la población joven de 15 a 29 años, no económicamente activa, son mujeres, y de ellas, 54.4% tiene entre 15 y 19 años. En el caso de Nuevo León, el 8% de los jóvenes no estudian ni trabajan, lo cual representan cerca de 60 mil personas, cifra que asciende a alrededor de 250 mil si se consideran a los jóvenes que laboran en el sector informal.

A pesar de que la tasa de desempleo de los jóvenes disminuyó en el primer trimestre de 2018, a 4.53% en Nuevo León, el estado se ubica en la octava posición con el nivel más alto en desempleo en el país.

Es importante mencionar que en México distintos estados ya cuentan con La Ley del Primer Empleo, entre los que se encuentran Quintana Roo, Querétaro, Puebla, Michoacán y Coahuila.

La importancia de esta ley radica en que, si el joven egresado no se incorpora al mercado laboral en los primeros dos años después de terminar la escuela, es muy difícil que lo haga en el futuro, lo cual conduce a costos sociales y económicos a largo plazo. Por mencionar algunos datos: de acuerdo con la OCDE cada año en México, los jóvenes que no estudian ni trabajan cuestan al país 0.9% del PIB, lo que equivale a 194,090 millones de pesos, cifra que representa cuatro veces el presupuesto anual de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

De ahí que, el Banco Mundial considere que una de las cinco etapas en las que se debe invertir para impactar el futuro de los jóvenes sea “el inicio de la etapa laboral”, además de adoptar un estilo de vida saludable, **seguir estudiando**, formar

una familia y ejercer los derechos cívicos. Precisamente, **la generación de empleos juveniles dignos y productivos se ha definido como una de las metas** en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible en la agenda 2030 establecida por Naciones Unidas. Así como reducir la proporción de los jóvenes que no estudian, no trabajan y no reciben capacitación, además de desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes, tal como lo señalan las siguientes cuatro metas (de diez) que son parte parte del objetivo 8 de la agenda 2030:

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todo

8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros

8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, **incluidos los jóvenes** y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor

8.6 De aquí a 2020, **reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación**

8.b De aquí a 2020, **desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes** y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo

Otro de los objetivos de Desarrollo Sostenible que toca esta iniciativa es el objetivo 9 de la agenda 2030 y las siguientes metas relacionadas con la innovación y el empleo:

Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

9.2 Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados

9.3 Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados

9.b Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas

Aunado a la relevancia que tiene proporcionar a los jóvenes un empleo digno y productivo así como un entorno de innovación, en México, según el INEGI, existen cerca de 30 millones de jóvenes que pertenecen a la generación Millennial, lo que representa más del 30% de la población general. Estos jóvenes no desean un empleo formal, por el contrario, prefieren ser emprendedores, formar sus propias empresas y ser sus propios jefes. De hecho, son los jóvenes quienes encabezan la lista de los emprendedores en México.

En ese sentido, **una característica particular de esta iniciativa de Ley es que busca fomentar que los jóvenes continúen desarrollándose de manera integral al ingresar al mundo laboral**, y de este modo, tengan menos incentivos a salirse de su empleo por querer formar una empresa; **esto por medio de impulsar condiciones para que cuenten con el soporte de su patrón a fin de que emprendan por cuenta propia a la par de trabajar, así como que puedan continuar con sus estudios más allá del nivel licenciatura, si así ellos lo deciden a través de que se fomente por parte del patrón trabajo en casa y horarios que les permitan continuar con sus estudios.** De tal modo que se propicie un entorno con condiciones que les permitan seguirse preparando para un futuro, además que puedan emprender a la par de trabajar; lo cual sin duda generará incentivos para que los jóvenes permanezcan en estos empleos y se reduzca la desocupación juvenil. Además lo anterior contribuye a **generar empleos juveniles dignos y productivos en el que se impulse un patrón que está interesado por su desarrollo tanto para el bienestar de la empresa como de su trabajador, a la par de promover innovación en el empleo como lo establecen los objetivos de desarrollo sostenible así como el emprendimiento del país.**

De esta manera, además de la importancia de fomentar el primer empleo entre los jóvenes, se ha vuelto necesario fomentar también su primer emprendimiento, no sólo por las necesidades de los jóvenes actuales, sino con el fin de impulsar el emprendimiento en México, el cual es reducido a una tasa de 6.9% de emprendedores establecidos en el país, de acuerdo con el reporte anual *Global Entrepreneurship Monitor*. Por lo tanto, es necesario aprovechar el potencial que representa el 49% de personas que desean emprender en México, según el mismo reporte, otorgándole las facilidades e impulso necesario para hacerlo.

De acuerdo con la OCDE, aunque México es el segundo mejor país para emprender, el comienzo de un negocio en este país es una situación preocupante que desincentiva a los jóvenes a realizarlo ya que, según la evaluación *Doing Business* edición 2018 para poder abrir un negocio en México se requieren alrededor de

35 trámites que se concluyen en aproximadamente 1.6 años, hecho que lo corrobora es que México ocupe la posición 90 de 190 países en la facilidad para abrir un negocio.

En ese sentido, la evaluación *Doing Business*, también señala que 87% de los mexicanos no emprende por temor al fracaso, siendo una de las principales causas las cargas económicas, de ahí que una Ley que apoye el acompañamiento y éxito del primer emprendimiento, a la par del primer empleo, se vuelve necesaria y de gran importancia ante esta situación, considerando también que la tasa de Actividad Emprendedora de los Empleados sólo es del 1.2%, a lo cual, además, se le suma que 75% de quienes emprenden con nuevas empresas cierran antes de los dos años de operación y sólo 10% de las pequeñas y medianas empresas llegan a tener más de diez años de vida. Además, el 60% de los emprendedores señala que el cierre de sus empresas se debe a la falta de ingresos para mantenerlas a flote. Ello denota la importancia de acompañar el emprendimiento más allá de los primeros dos años.

Ahora bien, aunado a las problemáticas antes citadas, también existen otras causas que están relacionadas con la falta de emprendimiento en México. Una de ellas es el factor cultural, el cual recibió la evaluación más baja debido a la corrupción como factor que inhibe la actividad emprendedora, esto de acuerdo a el Índice Global de Emprendimiento 2018 del Instituto Global de Emprendimiento y Desarrollo de Washington.

Como puede observarse, la corrupción que existe está relacionada con los numerosos trámites que deben cumplir las micro, pequeña y medianas empresas, según lo señala La Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, ya que se evitan multas, se buscan agilizar trámites u obtener licencias o permisos, entre otras causas.

Se ha señalado por el Instituto Mexicano para la Competividad A.C. (IMCO) que aún con los documentos en regla, el empresario sigue pagando dádivas durante inspecciones o auditorias. Esto se debe a la mala calidad de la regulación (Centro de Investigaciones y Docencias Económicas).

En ese sentido, es necesario que se generen las condiciones que favorezcan el emprender un negocio sobre todo el primer emprendimiento, por medio de una Ley enfocada a ello. Además, del primer empleo, tal como se señaló antes, dada

también la propensión de los jóvenes a ser población que tiene mayores probabilidades de estar desempleada que los adultos, según la Organización Internacional del Trabajo.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México señala que uno de los mecanismos para estimular la demanda del empleo, además de tener un mejor sistema educativo, se encuentra el elemento de realizar Legislación en la materia por medio de leyes de primer empleo y “nuevos” contratos que permitan a más jóvenes vincularse a un empleo formal desde que están realizando sus estudios, impulsando en mayor medida las pasantías laborales. Las prácticas profesionales no se encuentran presentes ni en la Ley General de Educación ni en la Ley Federal del Trabajo, así tampoco considera formalmente contratos de formación profesional (Transición formal escuela-trabajo).

De ahí que, sea primordial y una necesidad que **exista una Ley que al fomentar el primer empleo, también impulse las prácticas profesionales como un vínculo al primer empleo de los jóvenes en donde el gobierno incentive a la empresas a transitar de la práctica profesional temporal a la contratación formal y permanente concretado esto en el primer empleo del joven con seguridad social, fomentando así, la contratación juvenil por tiempo indeterminado.** Similar a la propuesta del Gobierno de Ecuador en el 2018 con dos programas para subsidiar la contratación juvenil, uno es el programa como tal de Mi Primer Empleo donde el Estado asume el 50 por ciento del sueldo e igual porcentaje de aporte patronal al Seguro Social de los trabajadores contratados por primera vez. El segundo programa es sobre pasantías en donde el Estado devuelve a las empresas el 100 por ciento del salario pagado al pasante, una vez cumplidos los seis meses de prácticas, siempre y cuando la compañía decida contratarlo. Para estos programas, el fisco ecuatoriano destinó 270 millones de dólares.

Una propuesta de ley de este tipo que propicie la transición de contratos temporales a contratos permanentes sería una Ley única en su tipo, ya que las leyes de primer empleo ya aprobadas, que son solo las de Michoacán y Puebla (Queretaro, Quintana Roo y Coahuila, son únicamente iniciativas), no consideran explícitamente dicha transición, particularmente la Ley de Fomento al Primer Empleo y a la Primera Empresa del Estado de Michoacán no refiere el tema de dicha transición; inclusive está ausente el tema de prácticas profesionales. Mientras que la Ley del Primer Empleo del Estado de Puebla aunque sí refiere en su artículo 7 a que al terminar las prácticas profesionales se tendrá un “derecho de preferencia a un puesto de nueva creación”, tal como se señala a continuación:

ARTÍCULO 7.- *Aquellas personas que acrediten su servicio social o sus prácticas profesionales dentro de la empresa, negocio o dependencia del sector privado, tendrán derecho de preferencia a un puesto de nueva creación dentro de la misma.*

Lo cual, al establecer que el derecho es de preferencia, si bien es adecuado, se considera que ello no es suficiente, ya que ello no significa que le será otorgado y además a la empresa no se le estimula para conservar a jóvenes estudiantes como si lo hace la Ley del Primer Empleo del Estado de Puebla en el caso de recién egresados.

En cambio, al establecer directamente el derecho a un primer empleo para los jóvenes **estudiantes** (no sólo los recién graduados) adquirido mediante un incentivo que el Estado da a la empresa para pasar de la práctica profesional temporal a la contratación permanente, ello otorga un beneficio claro en la Ley que genera las condiciones además de adecuadas y necesarias, también suficientes para que, el joven **estudiante** logre obtener un Primer Empleo con apoyo por parte del Estado, esto de la mano de la empresa que desea conservar los talentos de los jóvenes donde se requiera y que además obtiene un estímulo por ello.

Lo anterior genera una situación de ganar-ganar para la sociedad, en donde las partes interesadas, jóvenes, empresas y Estado resultan beneficiadas. Las empresas por conservar talentos en sus puestos de trabajo formales que entrenaron desde estudiantes y los jóvenes estudiantes por lograr incorporarse a un empleo formal inmediatamente después de graduarse en el cual ya tienen experiencia previa, logrando con ello directamente reducir el desempleo, evitando que los jóvenes recién egresados estén desocupados al salir de la universidad.

A la par, esta propuesta de ley debe considerar que el Primer Emprendimiento también se fomente desde que los jóvenes son estudiantes, a fin de que no existan tiempos de desocupación del recién egresado, por el alto costo que ello implica para la sociedad como se mencionó antes. En ese sentido, las acciones que impulse y obligue esta ley a las autoridades correspondientes tales como implementar programas de apoyo, capacitación, incentivos y beneficios fiscales así como el acceso preferente a nuevos programas de emprendedores y formación de emprendedores y los programas de apoyo previstos en la Ley de Fomento a la Micro, Pequeña, y Mediana Empresa para el Estado de Nuevo León, todo ellos debe ofrecerse de manera preferente y adecuada a estudiantes que decidan emprender un negocio. Así, a través de esta ley se obligará a las autoridades correspondientes a la creación de nuevos programas y apoyos para estudiantes emprendedores derivados de los ya existentes.

Esta propuesta de Ley además busca fomentar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, cubrir los vacíos legales que existen a fin de reducir el desempleo juvenil a través de generar condiciones suficientes para ello; evitando la desocupación del recién egresado, generando más empleos por medio de la contratación juvenil y la creación de nuevas empresas de los jóvenes, así como obligando a las entidades ya existentes en materia laboral y juvenil a crear programas que conduzcan al pleno empleo juvenil.

Por lo anterior es que sometemos a consideración de la Asamblea el siguiente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se expide la Ley del Primer Empleo y Primer Emprendimiento del Estado de Nuevo León, para quedar como sigue:

LEY DEL PRIMER EMPLEO Y PRIMER EMPRENDIMIENTO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

CAPÍTULO I DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Esta Ley es de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Nuevo León y sus Municipios; tiene por objeto fomentar, promover e impulsar la creación del primer empleo y primer emprendimiento de jóvenes estudiantes y egresados, otorgando incentivos y beneficios fiscales, así como acceso preferente a los programas y apoyos previstos en la Ley de Fomento a la Micro, Pequeña, y Mediana Empresa para el Estado de Nuevo León, la Ley Fomento a la Inversión y Empleo para el Estado de Nuevo León y lo establecido en el presente ordenamiento, así como instrumentar mecanismos que permitan su cumplimiento, a efecto de generar condiciones que incorporen a los jóvenes al mercado laboral y brindarles experiencia profesional.

Artículo 2. Serán sujetos a las disposiciones de esta Ley:

- a) Las y los jóvenes estudiantes y egresados de nivel de Técnico Superior o de Educación Superior de dieciocho a veintinueve años de edad que no tengan registro previo de aseguramiento en el régimen obligatorio ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

- b) Los patrones que estén sujetos al apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria.

Artículo 3. El Estado y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán el reglamento y/o las normas legales necesarias para realizar las medidas presupuestales, operativas y administrativas correspondientes, para garantizar el cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 4. La interpretación administrativa de esta Ley en el ámbito local, corresponderá principalmente a la Secretaría de Economía y Trabajo y al Instituto Estatal de la Juventud del Estado de Nuevo León, así como a las Dependencias y Entidades estatales competentes para tal efecto.

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. **Ley:** La Ley del Primer Empleo y Primer Emprendimiento del Estado de Nuevo León.
- II. **Instituto de la Juventud:** Instituto Estatal de la Juventud del Estado de Nuevo León.
- III. **Secretaría:** Secretaría de Economía y Trabajo.
- IV. **Empresa:** una Sociedad Mercantil legalmente constituida conforme a las Leyes Mexicanas, o persona física inscrita en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con registro patronal ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- V. **Patrón:** Persona física o moral que tenga ese carácter en los términos previstas en la Ley Federal del Trabajo.
- VI. **Joven:** Las y los jóvenes sujetos de derechos y obligaciones, estudiantes y egresados de nivel de Técnico Superior o de Educación Superior de dieciocho a veintinueve años de edad cumplidos.
- VII. **Prácticas profesionales:** Conjunto de actividades propias de la formación profesional para la aplicación y la vinculación al primer empleo de los jóvenes.