

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES PARA PROMOVER LA CONTRATACION DE PERSONAS JOVENES SIN EXPERIENCIA LABORAL PREVIA.

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra **Comisión de Trabajo y Seguridad Social** pasa a informar, en primer trámite reglamentario, sobre el proyecto de ley del epígrafe, en primer trámite constitucional, iniciado en moción de las Diputadas señoras **Orsini**, doña Maite, y **Pérez**, doña Joanna, y los Diputados señores **Leiva**, don Raúl; **Santana**, don Juan, y **Winter**, don Gonzalo, y de la ex Diputada señora **Vallejo**, doña Camila, y de los ex Diputados señores **Fuentes**, don Tomás; **Fuenzalida**, don Gonzalo; **Jiménez**, don Tucapel, y **Silber**, don Gabriel. contenido en el Boletín N° 14.624-13, sin urgencia.

A las sesiones que vuestra Comisión destinó al estudio de la referida iniciativa legal asistieron la señora Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña **Jeannette Jara Román**; el señor Subsecretario del Trabajo, don **Giorgio Boccardo Bosoni**, y don **Francisco Neira Reyes**, asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Asimismo, asistieron invitados el señor **Héctor Sandoval Gallegos**, Vicepresidente del Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile (CONAPYME); don **Ricardo Ruiz de Viñaspre Rencoret**, ex Director Nacional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE); la señora **Renata Santander Ramírez**, ex Directora Nacional del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV); el señor **Gerhard Reinecke**, Especialista en Políticas de Empleo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina; las señoras **Paola Álvarez Droguett**, e **Irina Aguayo Ormeño** y el señor **Nicolás García Bernal**, todos profesionales de la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1.- Origen y urgencia.

La iniciativa tuvo su origen, como se ha dicho precedentemente, en una moción de las Diputadas señoras **Orsini**, doña Maite, y **Pérez**, doña Joanna, y los Diputados señores **Leiva**, don Raúl; **Santana**, don Juan, y **Winter**, don Gonzalo, y de la ex Diputada señora **Vallejo**, doña Camila, y de los ex Diputados señores **Fuentes**, don Tomás; **Fuenzalida**, don Gonzalo; **Jiménez**, don Tucapel, y **Silber**, don Gabriel. contenido en el Boletín N° 14.624-13, sin urgencia.



2.- Discusión general.

El proyecto fue aprobado en general, en la sesión ordinaria del día **16 de agosto del año 2022**, por 11 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención.

(Votaron a favor las diputadas señoras **Cicardini**, doña Daniella; **Orsini**, doña Maite y **Ossandón**, doña Ximena, y los diputados señores **Cuello**, don Luis; **Durán**, don Eduardo; **Giordano**, don Andrés; **Leal**, don Henry; **Santana**, don Juan; **Sauerbaum**, don Frank; **Ulloa**, don Héctor, y **Undurraga**, don Alberto).

3.- Disposiciones calificadas como normas orgánicas constitucionales o de quórum calificado.

A juicio de vuestra Comisión, no existen en el proyecto que se somete a consideración de la Sala normas que revistan el carácter de orgánicas constitucionales, ni de quórum calificado.

4.- Diputado Informante.

La Comisión designó a don **Juan Santana Castillo**, en tal calidad.

II.- ANTECEDENTES GENERALES.

Consideraciones preliminares.

La moción con la cual sus autoras y autores someten a consideración de esta Cámara el proyecto de ley hace presente que, en un informe especial elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que analiza indicadores económicos y sociales de la región y el impacto que la pandemia ha tenido sobre ellos, se constata la agudización de las desigualdades y las dificultades de reactivación que se nos presenta en el continente.

Agrega que, sin duda uno de los índices que más preocupa es el del empleo, en particular, por la imposibilidad de generar ingresos para las familias y el esfuerzo fiscal que eso conlleva. A nivel mundial la pérdida de empleos se estima en 140 millones de puestos de trabajo durante el 2020, lo que también ha afectado gravemente a micro, pequeñas y medianas empresas. La CEPAL afirma que “la contracción del empleo, concentrada en los puestos más precarios, informales y de bajos salarios, redundó en una caída importante de la masa salarial total”.

En particular, añade, el grupo etario más afectado por la reducción de empleos en América Latina es el de personas jóvenes de entre 18 y 29 años, que en un 54% han dejado de trabajar, ya sea por el cumplimiento de las medidas de aislamiento, por el cierre de las empresas o porque han sido desvinculados. En este contexto, el escenario de reinsertión se vislumbra poco alentador para las y los jóvenes, muchos de los cuales han quedado sin acceso a educación y han visto truncadas sus trayectorias educativas y laborales.

Nuestro país, precisa, se ubicó en la cuarta tasa de desempleo juvenil más alta de la OCDE, con un registro de 24,8%, y una diferencia de más de 15 puntos respecto del desempleo general. Mientras que a nivel general y de conformidad a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas, en el trimestre abril - junio de 2021 la tasa de desocupación nacional fue de un 9,5%.

Hace presente, a continuación, las dificultades en la ocupación del empleo juvenil no son propias de la pandemia, sino que se han visto agudizadas a raíz de las crisis económicas y sociales aparejadas, sin embargo, por años las personas jóvenes han debido enfrentarse a mercados laborales poco dispuestos a contratarlos. Un factor relevante que incide en la empleabilidad juvenil es la falta de experiencia, y sobre el particular el Director de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que “la falta de oportunidad de trabajo decente causa desaliento y frustración entre los jóvenes, lo cual incluso puede repercutir sobre la gobernabilidad y afectar el desarrollo social de la región, porque en muchos casos afecta las trayectorias laborales durante toda su vida”.

Así mismo, expresa, la OIT agrega que “las medidas de política integradas y eficaces son cruciales. Las medidas del lado de la oferta (capacitación y formación) son importantes, pero no suficientes, a menos que vayan acompañadas de medidas igualmente firmes para impulsar la demanda de mano de obra juvenil”

En Chile se entrega un beneficio denominado Subsidio al Empleo Joven, consistente en un aporte monetario otorgado por el Estado para mejorar el ingreso de jóvenes de 18 a 25 años, que trabajen de manera dependiente o independiente, y que pertenezcan al 40% más vulnerable. Además, deben cumplirse otra serie de requisitos, como no percibir una renta bruta mensual superior a 501.545 pesos, y no trabajar en alguna institución del Estado o empresa con aporte estatal superior al 50%.

Del mismo modo, señala, través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) se ejecutan programas “Aprendices” orientado a personas de entre 15 y 25 años, que bonifica a las empresas en un monto equivalente al 50% de un ingreso mínimo mensual por cada mes que el aprendiz se esté formando en la empresa. Además, contempla una bonificación de capacitación de hasta 400 mil pesos, por concepto de capacitación ejecutada a través de una OTEC o Relator Interno.

Sin perjuicio de lo anterior, continúan las autoras y autores, la crisis sanitaria ha repercutido fuertemente sobre la empleabilidad juvenil, lo que resulta preocupante es que las perspectivas de empleo para los años venideros proyectan niveles de personas empleadas por debajo de los indicadores de años previos. La situación agravada perjudica particularmente a las mujeres, en este sentido un estudio de la OCDE señala que “las personas con ingresos bajos son quienes pagan el precio más alto. Durante el confinamiento, los trabajadores mejor pagados tenían en promedio 50% más probabilidades de trabajar desde casa que aquellos con sueldos menores. Las mujeres han resultado más perjudicadas que los hombres, ya que muchas de ellas trabajan en los sectores

más afectados y en grados desproporcionados tiene empleos precarios”.

La situación de las mujeres jóvenes, agregan, es crítica en el escenario laboral, quienes registran en promedio 5% más de desempleo juvenil que los hombres. En este sentido, el profesor José Irarrázaval afirma que en un cuarto de siglo las mujeres registraron una tasa de desempleo de 21,27% mientras que los hombres registraron un 16,56% durante el mismo período. Así mismo, indica que el segmento que menos contribuye a la fuerza de trabajo juvenil es el de mujeres entre uno y ocho años de educación formal, lo que corresponde a la educación básica.

Atendidas las condiciones especiales de empleabilidad a las que ha dado origen la pandemia, estiman que se deben redoblar los esfuerzos conducentes a mejorar las posibilidades de los sectores que históricamente han enfrentado barreras en materia de inserción laboral. Por tanto, quienes suscribimos la presente iniciativa proponemos el fortalecimiento de la empleabilidad juvenil de personas con y sin estudios técnicos o profesionales, y que no cuentan con experiencia laboral previa.

Contenido del proyecto

La presente iniciativa constaba de dos artículos permanentes.

Por el primero, agregaba un nuevo artículo 12 bis en el Código del Trabajo que disponía que *las empresas de 100 o más trabajadores deberían contratar al menos un 10% de personas comprendidas entre los 18 y los 28 años que no cuenten con experiencia laboral previa, ya sea que cuenten o no con estudios técnicos o profesionales. Dicha contratación no podrá exceder en un 50% a personas de un mismo género.*

Por el segundo, modificaba el DFL 29 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.834, sobre Estatuto Administrativo, reemplazando su artículo 17 inciso final, por un nuevo inciso final para disponer que *en los procesos de selección de personal, las instituciones que tengan una dotación anual de 100 o más funcionarios o trabajadores, deberán mantener en sus dotaciones al menos un 10% de personas comprendidas entre los 18 y 28 años que no cuenten con experiencia laboral previa, ya sea que cuenten o no con estudios técnicos o profesionales. Dicha contratación no podrá exceder en un 50% a personas del mismo género.*

Durante su tramitación legislativa en esta Comisión, dicha moción fue objeto de indicaciones de parte sus integrantes en la forma y modo que más adelante se detallará.

III.- MINUTA DE LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES DEL PROYECTO.

En conformidad con el N° 1 del artículo 287 del Reglamento de la Corporación y para los efectos de los artículos 69 y 73 de la Constitución Política de la República, como, asimismo, de los artículos 24 y 32 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, cabe señalar que la idea

matriz o fundamental del proyecto aprobado tiene por objeto estimular la contratación de personas jóvenes sin experiencia laboral y mejorar sus oportunidades de inserción en el mundo del trabajo.

IV.- ARTICULOS CALIFICADOS COMO NORMAS ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES O DE QUORUM CALIFICADO.

A juicio de vuestra Comisión, no existen en el proyecto que se somete a consideración de la Sala normas que revistan el carácter de orgánicas constitucionales ni de quórum calificado.

V.- DOCUMENTOS SOLICITADOS Y PERSONAS RECIBIDAS POR LA COMISIÓN.

A las sesiones que vuestra Comisión destinó al estudio de la referida iniciativa legal asistieron la señora Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña **Jeannette Jara Román**; el señor **Giorgio Boccardo Bosoni**, Subsecretario del Trabajo, y don **Francisco Neira Reyes**, asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Asimismo, asistieron invitados el señor **Héctor Sandoval Gallegos**, Vicepresidente del Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile (CONAPYME); don **Ricardo Ruiz de Viñaspre Rencoret**, ex Director Nacional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE); la señora **Renata Santander Ramírez**, ex Directora Nacional del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV); el señor **Gerhard Reinecke**, Especialista en Políticas de Empleo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina; las señoras **Paola Álvarez Droguett**, e **Irina Aguayo Ormeño** y el señor **Nicolás García Bernal**, todos profesionales de la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

VI.- ARTICULOS DEL PROYECTO DESPACHADO POR LA COMISION QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISION DE HACIENDA.

A juicio de la Comisión, no existen en el proyecto de ley normas que deban ser objeto de estudio por la Comisión de Hacienda por no incidir ellas en materias presupuestarias o financieras del Estado.

VII.- DISCUSIÓN GENERAL

El proyecto en Informe inició su tramitación **el día 19 de abril de 2022** con la asistencia del señor Subsecretario del Trabajo, don **Giorgio Boccardo Bosoni**.

En la ocasión, el señor **Santana**, en su calidad de autor del proyecto, expresó que la iniciativa tiene su origen a propósito de una limitación que afecta a miles de profesionales jóvenes que dice relación con los requisitos de exigencia para acceder a un empleo, tanto de instituciones públicas como privadas, respecto a la experiencia laboral.

A mayor abundamiento, señaló que dichas instituciones, de manera legítima y razonable, exigen 3, 4 o 5 años de experiencia laboral a los postulantes para poder acceder a un cargo determinado, provocando, como consecuencia, que muchos profesionales jóvenes no puedan cumplir labores en profesiones afines al estudio ejercido durante su etapa de formación, generando, al mismo tiempo, angustia entre los jóvenes y también de sus familias, en consideración a los recursos invertidos para que éstos puedan terminar sus respectivas carreras con el fin ingresar al mercado laboral.

En este escenario, y con el objeto superar en parte esta problemática, informó que el proyecto se plantea desde una lógica similar a la ley de inclusión laboral, en orden a que se fije una cuota, de manera paritaria, que garantice la presencia de jóvenes sin experiencia laboral en instituciones públicas y privadas que cuentan con una planta de trabajadores superior a 100.

Para finalizar, el diputado señor **Santana** hizo presente que, dentro de los países que componen la OCDE, Chile es el cuarto país que tiene un mayor desempleo a nivel de jóvenes, siendo las más afectadas las mujeres jóvenes, por cuanto dicho desempleo es 5% superior al de los hombres.

Por su parte, la diputada señora **Ossandón** propuso que se estudie la posibilidad de efectuar una diferenciación en cuanto al tipo de rubro de las empresas, dado que algunas requieren de un estándar más alto en cuanto a la contratación de personal especializado.

De igual manera, el diputado señor **Romero** manifestó que la contratación de personas sin experiencia laboral, tanto en el sector público como privado, genera un costo, por tanto, se deben considerar los recursos involucrados.

Por otra parte, el diputado señor **Duran** señaló que el proyecto tiene una buena intención dado que éste promueve la contratación de uno de los sectores más rezagados laboralmente, como lo es el de jóvenes sin experiencia laboral, sin embargo, para darle un mayor sustento, solicita la participación de expertos para que expongan sobre la materia y conocer como se ha legislado en el derecho comparado.

Asimismo, el diputado señor **Cuello** valoró la presentación del proyecto en consideración a que atiende la baja empleabilidad juvenil del país, por tanto, va en buena dirección. igualmente, planteo la posibilidad de que se aclare, por un lado, si existirá algún tipo de transitoriedad de la norma, como también, si las empresas deberán modificar su planta para cumplir la exigencia o si se les hará exigible esta normativa a las empresas que en un futuro se creen.

El diputado señor **Sauerbaum**, al respecto, expresó que la imposición de contratación de personal joven solo por el hecho de ser joven podría generar problemas para los emprendedores porque las empresas contratan para que los trabajadores sean productivos. De igual modo, señaló que la problemática del mercado laboral juvenil se da por otra circunstancia, pues, por ejemplo, en Chile existen alrededor de 5 millones de personas que no tienen la

educación media cumplida, de los cuales 800 mil no sabe leer ni escribir, lo que genera una mayor informalidad y precariedad laboral.

A continuación, el señor **Boccardo**, Subsecretario del Trabajo, manifestó, en primer lugar, que como Ejecutivo comparten el espíritu del proyecto, porque busca hacerse cargo de un problema estructural del mercado laboral, que dice relación con la inserción de jóvenes a este mercado.

En segundo lugar, sostuvo que, sin perjuicio de que existen variados factores que generan estas brechas y desigualdades, en derecho comparado se han aplicado este tipo de políticas afirmativas que han demostrado una reducción de estas brechas laborales, sobre todo, en cuanto a la empleabilidad femenina, como, por ejemplo, en países escandinavos, por tanto, las cuotas no se deben considerar como una forma de coacción sino más bien como una forma de diluir desigualdades. Asimismo, añadió que este tipo de políticas ayudan a la formalización y regulación del empleo.

A continuación, a modo de sugerencias, señaló que se debe precisar la expresión “sin experiencia laboral”, porque se pueden dar distintas situaciones consideraras como primer empleo, tales como: el primer empleo formal, el primer empleo efectivo o el empleo que se realiza mientras se estudia. Al respecto, informó que la OIT, en algunos casos, propone que el primer empleo se considera cuando se recibe la primera cotización.

De igual modo, indicó que se debe estudiar las formas o fórmulas concretas para hacer viable y aplicable este proyecto al empleo público, en consideración a sus particularidades.

Por último, el señor **Boccardo** llamó a considerar la contratación de jóvenes pertenecientes a la franja etaria entre 18 a 21 años, pues esta se relaciona con los denominados contratos de aprendizajes que no están vinculados a limitaciones de salario mínimo. Al respecto, propuso que se estudie una norma que permita o incentive la continuidad de los trabajadores con esta clase de contratos en las empresas.

Ante consulta del diputado señor **Ulloa** en cuanto al marco normativo de la materia en estudio y las facultades exclusivas y excluyentes que puede tener un empresario al amparo de la Constitución, el señor **Boccardo** puso como antecedente la Ley N° 21.015 de Inclusión Laboral, pues esta ley establece que los organismos públicos y las empresas con 100 o más trabajadores y trabajadoras deberán contratar al menos el 1% de personas con discapacidad, siguiendo una lógica de cuotas muy similar al del proyecto que se encuentra en estudio.

Continuando con el estudio del proyecto, en sesión de fecha **3 de mayo de 2022**, la Comisión recibió a los señores **Hector Sandoval Gallegos**, Vicepresidente del Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile (CONAPYME) y **Ricardo Ruiz de Viñaspre Rencoret**, ex Director Nacional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y a la señora **Renata Santander Ramírez**, ex Directora Nacional del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV).

En primer lugar, el señor **Sandoval** manifestó no estar de acuerdo respecto del modo planteado en el proyecto, pues, por medio de una exigencia, se tendría que contratar a personas sin experiencia laboral, con o sin estudio, en empresas de más de 100 trabajadores. El camino, más bien, debe ser por la vía de incentivos, tales como el subsidio al empleo joven y la ley de jornada parcial a los jóvenes.

Asimismo, hizo presente que, por un lado, hay trabajos que por su naturaleza requieren de trabajadores con cierta experiencia y capacitación técnica, por tanto, el proyecto en estudio se debe poner en tales casos y, por otro lado, informó que las leyes que han establecido cuotas no han funcionado en la práctica, pues estas no han logrado el incentivo buscado, como la ley de inclusión laboral y la ley de derecho a sala cuna.

A continuación, el señor **Ruiz** expresó que valora el fondo de la iniciativa en estudio en el sentido de que busca potenciar el empleo juvenil. En este escenario, informó que, según el INE, la tasa de desempleo juvenil supera con creces la tasa de desempleo del promedio nacional, aspectos que no suelen suceder en países con mayor nivel de desarrollo como Alemania, Australia o Inglaterra, dado que, en estos países con baja tasa de desempleo juvenil, existen incentivos a la contratación de jóvenes.

En el caso de Alemania, continuó, se potencia y desarrolla el sistema de aprendices, jóvenes que se desempeñan en empresas como practicantes mediante gremios que se encargan de formar jóvenes al interior de las empresas. Al respecto, comentó que en Chile existe un programa similar administrado por el SENCE, pero a menor escala denominado “programa de aprendices”, que consiste en un subsidio a la contratación y capacitación de jóvenes entre 15 a 25 años a las empresas, a través de la bonificación del 50% del ingreso mínimo mensual y de un bono de capacitación de hasta \$400.000, que recibe la empresa por cada joven contratado.

Dado lo anterior, manifestó que lo que se necesita son políticas que incentiven a los jóvenes a sumarse al mercado laboral, siendo una de las políticas el sistema de aprendices, la cual hay que seguir desarrollando y sumar más empresas, además de aumentar los montos que otorgan los instrumentos que potencian la contratación de jóvenes, como el subsidio al empleo joven y el bono a trabajo para mujeres.

A continuación, la señora **Santander** manifestó que desde el INJUV valoran el espíritu del proyecto de ley dado que pone foco en las necesidades específicas que hoy en día las juventudes enfrentan de cara al mercado laboral. Con todo, expresó que es importante e imprescindible que la iniciativa no desestime elementos que son claves para que la inserción laboral de las y los jóvenes se desarrolle de forma sostenible y también permanente de acuerdo con los desafíos que el mercado laboral hoy tiene y que a futuro tendrá.

En ese sentido, llamó a considerar que los jóvenes suelen estar empleados en sectores de baja productividad y de alta rotación de personal, lo que repercute en una escasa inversión en capacitación para personas jóvenes, por tanto, solicitó que el proyecto de ley se complemente con la generación de

incentivos para primeros empleos significativos y formativos, con un acompañamiento correspondiente de orientación vocacional para asegurar una trayectoria laboral efectiva en la población joven.

Asimismo, expresó que supeditar la contratación de personal juvenil al cumplimiento exclusivo de una cuota, de no complementarse con otras medidas, puede afectar la calidad del empleo y también la informalidad contractual de las personas jóvenes y, además, indicó que el análisis del problema debiese considerar la transformación digital y la automatización que hoy se vive en el mercado laboral.

Para finalizar, la señora **Santander** sostuvo que esta política debe considerar, además de la cantidad de ocupaciones, la calidad del empleo al que acceden las personas jóvenes.

En la continuación del análisis de la moción en estudio, la Comisión recibió en su **sesión de fecha 10 de mayo de 2022**, al señor **Gerhard Reinecke**, Especialista en Políticas de Empleo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

En la ocasión, el señor **Reinecke**, a modo de introducción señaló que la inserción laboral juvenil es un problema a nivel global y ha suscitado la atención de las políticas públicas en muchos países. Según datos de la OIT, en 122 países se han adoptado Estrategias Nacionales de empleo juvenil, número aún más elevado que el de los países que cuentan con una Política Nacional de Empleo.

En este escenario, el expositor expresó que la experiencia internacional proporciona abundante evidencia sobre cómo los problemas estructurales que explicarían la brecha de inserción laboral de los jóvenes tienen una fuerte vinculación con la falta de experiencia laboral. Por una parte, tanto a nivel global como regional y nacional, se aprecia una preferencia por parte de las unidades productivas por trabajadores que hayan acumulado algún nivel de capital humano vinculado con la realización de tareas u ocupaciones específicas. En la medida que exista más experiencia acumulada, relacionada con la realización de tareas en el trabajo, se desarrollan habilidades muy valoradas, junto con un mayor nivel de especialización.

Incluso, continuó, en los puestos de trabajo manuales rutinarios que se pudieran pensar son menos exigentes respecto de la valoración de competencias o calificaciones, el disponer de las mismas genera una diferenciación que facilita la contratación. Por ende, no disponer de experiencia laboral, sobre todo en el ámbito asalariado formal, se convierte en un desafío que, por un lado, dificulta el ingreso al empleo desde la formalidad y, por otro, lleva a muchos jóvenes a ingresar al mercado laboral desde el cuentapropismo o con trabajos en relación de dependencia informal, lo que condiciona negativamente su trayectoria laboral.

En cuanto a la situación de Chile, el señor **Reinecke** manifestó que, a pesar de los esfuerzos institucionales desarrollados por el SENCE para mejorar el acceso de la información por parte de la oferta y la demanda, aún

existen descalces vinculados a la falta de información acerca de las demandas de empleo que tienen las empresas, especialmente a nivel sectorial y de tipo de oficio. Ello incide en la relación entre la falta de experiencia y el primer empleo, particularmente en los primeros empleos de características formales.

Respecto al impacto de COVID en los jóvenes y la brecha en la recuperación, hizo presente que, en Chile, al inicio de la pandemia, durante el segundo trimestre de 2020, la tasa de ocupación total en el país experimentó una caída respecto de igual trimestre de 2019 del orden de los 12,5 puntos porcentuales, la contracción del empleo más significativa desde que se tiene registro. Para los jóvenes entre 20 y 29 años, dicha contracción llegó a los 15,5 puntos porcentuales, afectando particularmente a las mujeres jóvenes. Para el año 2020 en su conjunto, la caída de la tasa de ocupación total fue de 8,2 puntos porcentuales, llegando a ser de 10,3 puntos porcentuales en el caso de los y las jóvenes.

Si bien en 2021 se aprecia que la tasa de ocupación de los y las jóvenes aumentó 3,3 puntos porcentuales, ligeramente superior a los 2 puntos porcentuales que creció la tasa de ocupación total, al comparar el indicador respecto de 2019, la brecha de los jóvenes es de 7,0 puntos porcentuales, superior a los 6,2 puntos porcentuales de la brecha de ocupación a nivel total. Ello deja en evidencia que las brechas de empleo durante la pandemia se acentuaron, particularmente entre los jóvenes, y con mayor envergadura entre las mujeres jóvenes.

Dicho lo anterior, y frente al diagnóstico de las secciones anteriores, el señor **Reinecke** afirmó que se justifican políticas públicas para fomentar la inserción laboral de los jóvenes al mercado laboral, sin embargo, continuó es importante tener en cuenta que existe evidencia que muestra que estas políticas suelen tener un efecto bajo o nulo en la creación neta de empleo. Ello implica que tienen como principal efecto ayudar a los y las jóvenes beneficiados a que sean contratados “en vez de” otros postulantes, y no “además de”, en lo que constituiría un efecto de desplazamiento de la contratación. Sin embargo, aun con un efecto marginal en el empleo neto, estas políticas se pueden justificar dado que pueden bajar la incidencia de la desocupación de larga duración y mejorar la trayectoria laboral de colectivos vulnerables.

En este sentido, el expositor señaló que la mayor parte de las políticas para fomentar la inserción laboral de los jóvenes opera bajando el costo salarial de su contratación, a través de subsidios (transitorios o permanentes) o cotizaciones rebajadas. En Chile, país que cuenta con varios de los instrumentos de políticas activas de mercado de trabajo utilizados en los países más avanzados, estas políticas también han sido aplicadas con relativo éxito en varias oportunidades. Actualmente, se encuentran vigentes el Subsidio al Empleo Joven, así como el programa “Aprendices” del SENCE y el Subsidio a la Cotización de Trabajadores Jóvenes. No obstante, como se aprecia en las evaluaciones de impacto de los programas Subsidio al Empleo Joven de 2018, se observan problemas vinculados con “que el subsidio se entrega a los trabajadores que, al momento de postular, ya están formalizados; no pudiéndose observar una causalidad entre la entrega del subsidio y las tasas de empleo formal joven”.

Al respecto, el señor **Reinecke** sostuvo que el proyecto en estudio sigue otra estrategia, orientada específicamente a los trabajadores jóvenes sin experiencia laboral previa. Para ello, establece una cuota mínima de un 10% de jóvenes de 18 a 28 años sin experiencia previa a ser contratados tanto en las empresas privadas de 100 o más trabajadores como las instituciones públicas de 100 o más funcionarios. No siendo comunes este tipo de cuotas generalizadas, en algunos países africanos y asiáticos se han aplicado especialmente para jóvenes sin experiencia previa en el sector público, y en algunos países latinoamericanos respecto de jóvenes de ciertos grupos vulnerables para modalidades de aprendizaje (por ejemplo, Brasil, Colombia y Uruguay).

Asimismo, indicó que la justificación que motiva la propuesta legal y sus objetivos son acertados. Con todo, existen algunos aspectos del proyecto de ley bajo consideración que podrían ser problemáticos al establecer una cuota mínima de contratación de jóvenes sin experiencia previa:

- El porcentaje uniforme de un 10% de personas se enfrenta a una realidad demográficamente distinta en distintas ramas de actividad económica y podría ser muy difícil de alcanzar en algunas de ellas. También es probable que fuese difícil cumplir con la norma en el sector público, donde la gran mayoría de los puestos laborales requieren de trabajadores con experiencia previa;

- Existe el riesgo de que algunas empresas cumplan con lo estipulado en esta propuesta legal desplazando a trabajadores ya bajo contrato, de mayor experiencia y mejores remuneraciones, lo que no se condice con los objetivos buscados;

- La condición de ausencia de experiencia laboral previa desaparece con la contratación, con lo cual habría que definir en los reglamentos de implementación si los jóvenes una vez contratados en cumplimiento de la ley siguen siendo caracterizados bajo este concepto indefinidamente o por cierta duración;

- Operativamente se podrá definir como experiencia laboral previa solamente la experiencia en condiciones de empleo formal, con lo cual se podrán contabilizar en cumplimiento de la ley jóvenes que anteriormente han trabajado exclusivamente como asalariado informal o trabajador por cuenta propia informal. Ello en sí no es necesariamente negativo, pues podría incentivar la formalización laboral de los jóvenes concernidos, pero difiere del concepto de la justificación del proyecto.

Para finalizar, el señor **Reinecke** expresó que, dado el avance en el diseño y la implementación de otros instrumentos para fomentar la inserción laboral juvenil, y los interrogantes en torno al instrumento adicional propuesto, se presenta la oportunidad para incluir otros aspectos institucionales que incluso pudieran tener una incidencia mayor a la de la propuesta. Por ejemplo, se podrían considerar mejoras a la coordinación entre las políticas de empleo y formación profesional, así como con el desarrollo de una Estrategia Nacional de Empleo Juvenil o una Política Nacional de Empleo en consulta tripartita y con liderazgo

del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en coordinación con otras instituciones gubernamentales que pueden contribuir directa o indirectamente en el desempeño del mercado de trabajo.

Continuando con el estudio del proyecto, la Comisión recibió en su sesión de fecha **17 de mayo de 2022**, a la señora **Paola Álvarez Droguett**, a doña **Irina Aguayo Ormeño** y al señor **Nicolás García Bernal**, todos de la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, quienes expusieron al tenor de los informes sobre derecho comparado remitidos a esta instancia.

En primer lugar, la señora **Paola Álvarez Droguett**, se refirió a la empleabilidad de jóvenes sin experiencia en derecho comparado, en específico, a los casos de Alemania, España y Francia.

Al respecto, y en el caso de Alemania, señaló que el pilar fundamental para el ingreso de jóvenes al mercado laboral es el Programa de Formación Dual. Dicho programa es de larga data, donde la formación profesional del joven se realiza tanto en la empresa como en los centros de enseñanza.

Respecto a la situación de España, la expositora informó que, desde el año 2010, se cuenta con un conjunto de políticas destinadas a reformar el mercado interno, incentivar la contratación de jóvenes y grupos vulnerables; en 2013 se inicia un proceso de dialogo que da origen a la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven para mejorar la empleabilidad, facilitar la inserción laboral y promover el emprendimiento; en 2019 se aprobó el Plan de Choque para el Empleo Joven 2019-2020, y en 2020 se tomaron nuevas medidas para enfrentar la crisis de Covid-19.

En cuanto a la situación de Francia, informó que no se encontró norma legal que obligue a las empresas del sector privado, ni a las instituciones del sector público a contar con cuotas de contratación destinadas a los trabajadores jóvenes. No obstante, el Estado francés lleva más de cuatro décadas desarrollando políticas a favor del empleo y de la formación/aprendizaje de los jóvenes. Al respecto, y en materia de políticas públicas a favor de la inserción profesional de jóvenes, el más reciente es el Contrato de Compromiso Joven que entró en vigor el 1° de marzo de 2022.

A continuación, el señor **Nicolás García Bernal** junto a doña **Irina Aguayo Ormeño**, expusieron acerca del fomento a la empleabilidad de trabajadores jóvenes sin experiencia: Casos de Uruguay, Colombia, Paraguay y Perú.

En el caso de Uruguay, en 2013 se promulgó y publicó la ley N° 19.133 de empleo juvenil para personas de 15 a 29 años, cuyo objetivo era incentivar la empleabilidad de los jóvenes y promover la compatibilidad trabajo/estudios. Posteriormente, en 2021 se dictó la ley N° 19.973 que establece distintas modalidades de promoción de empleo, destacando el contrato de Primera Experiencia Laboral y la práctica laboral para egresados; 2 de las 5 modalidades dirigidas al primer empleo de jóvenes. Además, se establece para las 5 modalidades de promoción del empleo que el porcentaje máximo de

contratación deberá ser menor o igual al 20% de la planilla permanente de la empresa.

Respecto a Colombia, el señor **García** mencionó que en 2016 se promulgó y publicó la ley N° 1.780 que fue modificada mediante la promulgación de la ley N° 2.039 de julio de 2020, la que promueve la inserción laboral y productiva de los jóvenes. El mismo año se publica y promulga la ley N° 2.043 que establece la equivalencia de la experiencia laboral previa a la titulación y reconoce la práctica laboral como experiencia laboral.

Posteriormente, en julio de 2021 se publica y promulga la ley N° 2.119 que establece que, si la práctica laboral es realizada en un área distinta al área de estudio, ésta se considerará como relación laboral.

Además, las entidades públicas deben incorporar en sus contratos con privados cláusulas que obligan al contratista a vincular laboralmente a jóvenes en la ejecución de contratos estatales. Establece que el 8% del total del personal que requiere el contratista para la ejecución del contrato con el Estado, deben ser con jóvenes de entre 18 y 28 años.

En cuanto a la situación de Paraguay, el señor **García** comunicó que en 2013 se promulgó la ley N° 4.951 de inserción al empleo juvenil que introduce un conjunto de modalidades contractuales para jóvenes (18 a 29 años).

Al respecto, señaló que incluye distintas modalidades para la inserción al empleo juvenil, tales como: capacitación laboral; práctica laboral; beca de trabajo; contrato de aprendizaje y contrato de primer empleo formal.

Asimismo, la modalidad “contrato de primer empleo formal” apunta a jóvenes que, de acuerdo con ciertos criterios de focalización, no registren en su historial laboral aportes formales continuos por el plazo de un año o más. Bajo un contrato de hasta 12 meses se aplica un subsidio del 35% del salario mínimo. Dicha ley está vigente del 2015.

Por último, sobre el caso de Perú, informó que actualmente no existe una ley que promueva el acceso laboral de los jóvenes sin experiencia. El año 2014 se promulgó la Ley 30.288 que, tras fuertes críticas por la vulneración de beneficios sociales, fue derogada en febrero de 2015.

Pese a eso, destacan una serie de iniciativas legislativas que han buscado retomar el tema. El 2020, tras la crisis económica generada por el COVID-19, el Ejecutivo promulgó un Decreto de Urgencia que estableció subsidios para reimpulsar el empleo, incluyendo una focalización para los jóvenes.

Prosiguiendo con la discusión del proyecto, en sesión de fecha **31 de mayo de 2022**, la Comisión recibió en audiencia a la señora **Jeannette Jara Román**, Ministra del Trabajo y Previsión Social.

En la instancia, la señora **Jara** manifestó que el Ejecutivo no solo comparte el espíritu de la moción, sino que también, con datos objetivos, ha establecido políticas para el sector trabajo que buscan precisamente promover en este periodo de recuperación de empleo post pandémico, estos son, aquellos sectores que se han visto más rezagados en la reincorporación al mundo del trabajo, siendo grupo objetivo el de las y los jóvenes, los mayores de 55 años y las mujeres.

En este marco, propuso la formación de una mesa de trabajo conjunta ejecutivo-legislativo, que busque llevar a la materialización de las iniciativas que puedan sacar adelante una promoción del empleo juvenil, para que, en el plazo de dos meses, se presente una idea legislativa en común que aborde lo propuesto.

Asimismo, manifestó que existen algunos instrumentos como el subsidio al empleo joven y la cotización joven, pero que deben ser revisados, evaluados y mejorados. De igual modo, se debe evaluar normas de carácter discriminatorio a efectos de promover la contratación de jóvenes o de personas sin experiencias. Por último, es menester evaluar la posibilidad sobre algún tipo de cuotas sobre el flujo futuro de trabajadores, pero con medidas que permitan realizar una fiscalización del cumplimiento de dicha cuota, pues las medidas públicas que se implementen deben ir acompañadas de una capacidad registral que permita verificar que efectivamente se cumpla o no y se pueda ejercer la labor inspectiva respectiva en el caso de incumplimiento.

Terminada la presentación, la Comisión expresó su conformidad ante la propuesta formulada por la señora Ministra, acordando comenzar la mesa de trabajo el próximo lunes 6 de junio del año en curso y, como consecuencia, postergar el estudio del proyecto de ley hasta que dicha instancia termine su cometido.

En sesión de fecha 16 de agosto de 2022, la Comisión retomó la discusión del proyecto.

En la ocasión, el señor **Boccardo**, Subsecretario del Trabajo, informó que como Gobierno no están de acuerdo con establecer cuotas de stock de contratación, no sólo por el tamaño de la cuota, sino que también por la capacidad de fiscalización de su cumplimiento.

En este contexto, el señor Subsecretario explicó que, para establecer cuotas de flujo, esto es, aplicar la norma a nuevas contrataciones, se necesita revisar experiencia comparada sobre su efectividad. Con todo, propuso exponer en una próxima sesión, los resultados alcanzados en la mesa de trabajo que se formó para estos efectos. Lo anterior, comunicó, contemplaría también las evaluaciones del Gobierno sobre modificaciones a los contratos de aprendizaje y al Subsidio Empleo Joven.

Al respecto, la Comisión acordó someter a votación en general el proyecto y recibir, en una próxima sesión, al señor Subsecretario del Trabajo a fin de que informe sobre los resultados de la mesa de trabajo originada en el marco del proyecto en estudio.

-- Sometido a votación en general el proyecto, fue aprobado por 11 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención

(Votaron a favor las diputadas señoras **Cicardini**, doña Daniella; **Orsini**, doña Maite y **Ossandón**, doña Ximena, y los diputados señores **Cuello**, **Durán**, **Giordano**, **Leal**, **Santana**, **Sauerbaum**, **Ulloa** y **Undurraga**).

Continuando con la discusión del proyecto, la Comisión recibió en su sesión de fecha **30 de agosto de 2022**, al señor **Boccardo**, Subsecretario del Trabajo, quien precisó que el objetivo de la moción, como se ha señalado en el transcurso de su tramitación, es estimular la contratación de personas jóvenes con o sin estudios técnicos o profesionales, en el sector público y privado, impidiendo que en cierta edad sea exigible una experiencia laboral previa para acceder al cargo.

Al respecto, efectuó las siguientes consideraciones: a) se trata de una medida excepcional y no general, utilizándose principalmente en los contratos de aprendizaje, siendo poco común una figura global. b) En la práctica las cuotas generales presentan las siguientes dificultades: (i) El 10% es muy elevado y puede ser difícil de aplicar a las distintas ramas de actividad como regla uniforme, difícil calibrar el tamaño; (ii) Riesgo que los beneficiados pueden desplazar a otros trabajadores, afectando niveles de remuneraciones, (iii) Situación de ausencia de experiencia laboral previa implica que la inserción provoca la pérdida de la categoría lo que puede generar una nueva expulsión del mercado laboral.

Asimismo, se refirió al estudio que realizó la Biblioteca del Congreso Nacional en el cual se previno que no existen en general políticas de cuotas obligatorias de contratación, sino de incentivos vía subsidios o formación.

En cuanto a la mesa de estudio que se generó en el marco del estudio del proyecto, comentó que esta efectuó el siguiente desarrollo:

1. Se constituyó el 13 de junio de 2020. 2. Se solicitaron propuestas a los H. Diputados y Diputadas a través de sus asesores. 3. Se expuso el alcance de la normativa existente en materia de Contrato de Aprendizaje y Subsidios enfocados en jóvenes. 4. Se realizó una exposición por parte del equipo del SENCE exponiendo los distintos programas destinados a la empleabilidad. 5. Se analizó la problemática por parte del Departamento de Prospección Laboral de la Subsecretaría del Trabajo y la Bolsa Nacional de Empleo.

Asimismo, y al alero del trabajo efectuado, se hizo presente que actualmente existen una serie de herramientas, entre las cuales se encuentran las siguientes: 1. Subsidios, siendo la principal herramienta el Subsidio al Empleo Joven. 2. Formación: Programa aprendices (Formación dual); Fórmate para el trabajo. 3. Intermediación: Vincular laboralmente personas desocupadas con empleo (Plataforma Laboral SENCE, OMIL, BNE).

En este escenario, señaló las siguientes consideraciones generales y compromisos: 1. Analizar y mejorar la situación estructural de la desocupación y subocupación de jóvenes profesionales. 2. Mejorar los impactos

y eficiencia del Subsidio al Empleo Joven (Situación actual y propuesta). 3. Avanzar en modernizar el contrato de aprendizaje que facilite la empleabilidad de jóvenes sin experiencia.

Dicho lo anterior, el señor **Boccardo** manifestó que, como Ejecutivo, se abren a trabajar en dos líneas. La primera implicaría en trabajar en una indicación respecto a los contratos de aprendizaje, que vaya en el sentido de lo señalado en el punto número 3 de lo descrito anteriormente, de manera expedita, pues no requiere cambios muy complejos al Código del Trabajo. La segunda, dice relación con efectuar una propuesta de modificación al beneficio de Subsidio al Empleo Joven, en el sentido de que este subsidio sea más atractivo, tanto para las empresas como para los que se emplean, incorporando, por ejemplo, criterios de distribución más regional y que sea más accesibles a empresas de pequeño y mediano tamaño; asimismo, ajustar los parámetros de extensión del beneficio y mejorar los montos en esos márgenes.

Al respecto, el señor Subsecretario expresó que tales modificaciones al beneficio de Subsidio al Empleo Joven, requiere de una revisión y evaluación presupuestaria por parte de la Dirección de Presupuestos, pues implica presupuesto público, la que se hará durante el mes de septiembre.

En este contexto, y para contar con una propuesta de modificación más robusta y que abarque lo planteado de manera conjunta, el señor **Boccardo** solicitó un tiempo prudente para presentar una propuesta que se haga cargo de mejorar e incentivar la contratación de jóvenes, sin usar el mecanismo de cuotas.

Terminada la intervención del Subsecretario, la Comisión acordó posponer el estudio del proyecto a la espera de la propuesta que se formule por parte del Ejecutivo, al tenor de lo planteado.

Retomando el estudio del proyecto en discusión, la Comisión en su sesión de fecha **9 de abril de 2024**, acordó fijar como plazo el día 15 de ese mes para la presentación de indicaciones para iniciar su discusión particular.

VIII.- DISCUSION PARTICULAR

Cumplido éste, la Comisión inició, en su sesión de fecha **16 de abril de 2024**, la discusión particular del proyecto. Asistió de parte del Ejecutivo el señor Francisco Neira, Asesor Legislativo del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

El texto de la moción en estudio es el siguiente:

“Artículo 1°. - Para agregar un nuevo artículo 12 bis al Código del Trabajo con la siguiente redacción:

“Art. 12 bis: Las empresas de 100 o más trabajadores deberán contratar al menos un 10% de personas comprendidas entre los 18 y los 28 años

que no cuenten con experiencia laboral previa, ya sea que cuenten o no con estudios técnicos o profesionales. Dicha contratación no podrá exceder en un 50% a personas de un mismo género.”

Artículo 2°. - Para modificar el DFL 29 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.834, sobre Estatuto Administrativo, reemplazando el Art. 17 inciso final, con el siguiente nuevo inciso final:

“En los procesos de selección de personal, las instituciones que tengan una dotación anual de 100 o más funcionarios o trabajadores, deberán mantener en sus dotaciones al menos un 10% de personas comprendidas entre los 18 y 28 años que no cuenten con experiencia laboral previa, ya sea que cuenten o no con estudios técnicos o profesionales. Dicha contratación no podrá exceder en un 50% a personas del mismo género.”

Se presentaron las siguientes indicaciones:

1) De los diputados señores Cuello, Hirsch y Santana para reemplazar el artículo primero del proyecto de ley, pasando este a ser artículo único, por el siguiente:

“Artículo único.- Agréguese los siguientes artículos 12 bis y 12 ter al Código del Trabajo:

“Artículo 12 bis.- Aquellas empresas que cuenten con 100 o más trabajadores deberán contratar o mantener contratados, según corresponda, al menos un 10% de personas comprendidas entre los 18 y los 28 años de edad que no cuenten con experiencia laboral previa, bien sea que dichas personas cuenten o no con estudios técnicos o profesionales al momento de su contratación.

Dicha contratación no podrá exceder en un 60% a personas de un mismo sexo.

El empleador deberá registrar los contratos de trabajo celebrados con las personas descritas en el inciso primero, así como sus modificaciones o términos, dentro de los quince días siguientes a su celebración, debiendo remitirlos oportunamente a la Dirección del Trabajo.

En caso de que la empresa ya cuente con trabajadores y trabajadoras entre 18 a 28 años, deberá remitir de igual manera dichos contratos.

Artículo 12 ter.- Las empresas que, por razones fundadas, no puedan cumplir totalmente la obligación establecida en el artículo anterior, deberán darle cumplimiento en forma alternativa, ejecutando alguna de las siguientes medidas:

a) Celebrar contratos de prestación de servicios con empresas que cumplan con lo dispuesto en el artículo 12 bis.

b) Efectuar donaciones en dinero a proyectos o programas de asociaciones, corporaciones o fundaciones sin fines de lucro destinadas a la capacitación y/o inclusión laboral de personas entre los 18 a 28 años que no cuenten con experiencia laboral previa.

Sólo se considerarán razones fundadas aquellas derivadas de la naturaleza de las funciones que desarrolla la empresa o la falta de personas interesadas en las ofertas de trabajo que se hayan formulado.”.

2) De la diputada señora Ossandón para reemplazar el artículo 12 bis propuesto en el artículo 1 de la moción, por el siguiente artículo 9 ter nuevo:

“Artículo 9 ter.- Las empresas de más de 100 trabajadores permanentes, deberán dar preferencia en sus procesos de selección de personal, a la contratación de personas de entre 18 y 28 años sin experiencia previa relevante, en aquellos puestos de trabajo en los que la naturaleza de las labores y el funcionamiento de la empresa o establecimiento así lo permita.

Las empresas señaladas en el inciso anterior, deberán informar trimestralmente a las oficinas públicas o privadas de intermediación laboral existentes en la comuna, de aquellas vacantes o posibilidades de contratación de trabajadores sin experiencia previa de entre 18 y 28 años, a fin de facilitar dicha intermediación laboral.”.

3) De los diputados señores Cuello, Hirsch y Santana para eliminar el artículo 2°.

4) De los diputados señores Cuello, Hirsch y Santana para agregar las siguientes disposiciones transitorias:

“Artículo Primero transitorio.- Las empresas de 100 o más trabajadores estarán sujetas a la obligación establecida en el Artículo 12 bis del Código del Trabajo, introducido por el artículo único de esta ley, a partir del término del primer año contado desde la entrada en vigencia de la presente ley.

La implementación del porcentaje de contratación mínimo regulado en esta ley por parte de las empresas señaladas en el inciso primero no podrá implicar perjuicios para las y los trabajadores que ya estuvieren contratados.

Artículo Segundo transitorio.- Durante los dos primeros años contados desde la entrada en vigencia de la presente ley, las empresas podrán optar por cumplir la obligación establecida en Artículo 12 bis del Código del Trabajo, introducido por el artículo único de esta ley, a través de la contratación directa de trabajadores o por medio de alguna de las medidas establecidas en el artículo 12 ter del Código del Trabajo, introducido por este mismo cuerpo legal, sin necesidad de contar con una razón fundada.”

Respecto de dichas indicaciones, el diputado señor **Hirsch** manifestó que el proyecto es visto como una buena iniciativa para mejorar las

oportunidades de empleo de jóvenes entre 18 y 28 años, especialmente en un contexto de alta tasa de desempleo en ese grupo.

En este escenario, informó que las indicaciones presentadas en conjunto con varios diputados, incluyendo al diputado Juan Santana, autor del proyecto, tienen como fin el sustituir el proyecto original, modificando el artículo primero para que empresas con 100 o más trabajadores contraten o mantengan al menos un 10% de personas jóvenes sin experiencia laboral previa; se ajusta el porcentaje a un máximo del 60% para no ser tan rígido, y se cambia la palabra "género" por "sexo". Además, se establece la obligación de registrar los contratos de trabajo y se proponen medidas alternativas para cumplir con la normativa en caso de dificultades, como contratar servicios de empresas que cumplan con el porcentaje o realizar donaciones a programas de inclusión laboral. De igual modo, se añaden disposiciones transitorias para asegurar la implementación gradual y justa de la ley, evitando perjuicios para trabajadores ya contratados.

Por su parte, el señor **Neira**, Asesor Legislativo del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, destacó la participación del Ejecutivo en el proyecto, pues en la discusión general se emitió la opinión del gobierno en distintas sesiones además de la creación de una mesa de trabajo al respecto.

Señaló que, tomando en consideración que el objetivo principal del proyecto es fomentar la contratación de jóvenes sin experiencia laboral previa, recalcó la importancia de un enfoque integral para abordar el problema del desempleo juvenil. En este escenario, hizo presente la existencia de herramientas para abordar el desempleo juvenil, como el subsidio del empleo joven y programas de formación dual. Junto a lo anterior, mencionó iniciativas para facilitar la inserción laboral, como la intermediación laboral y la continuidad de estudios. De igual modo, planteó la necesidad de actualizar ciertos aspectos, como el contrato de aprendizaje, para hacerlos más efectivos en la integración laboral de los jóvenes.

La diputada señora **Ossandón** expresó que, tras escuchar al asesor Francisco Neira, quien, junto con reconocer la buena intención del proyecto, cuestiona si los instrumentos propuestos son los más adecuados, considerando que en ningún lugar del mundo existe la obligación de contratar jóvenes sin experiencia. Asimismo, planteó dudas sobre cómo se manejaría la transición cuando los jóvenes alcancen los 29 años y si una medida como la planteada podría resolver el problema del desempleo. Por último, cuestionó la viabilidad del proyecto si no cuenta con el respaldo del Ejecutivo, por tanto, sugirió explorar otras alternativas para fomentar la contratación de jóvenes.

El diputado señor **Labbé** criticó que del proyecto se pretenda obligar a las empresas a contratar según ciertas características, dado que esta idea va en contra de la libertad empresarial. En este escenario, enfatizó la importancia de incentivar el trabajo y el crecimiento económico en lugar de imponer condiciones a las empresas. Pidió, además, un pronunciamiento claro del Ejecutivo respecto a si respaldará o no esta iniciativa.

El diputado señor **Hirsch** se refirió a la importancia de construir un proyecto sólido que no afecte a otros trabajadores, para lo cual, hizo presente que algunas preocupaciones planteadas ya han sido abordadas en las indicaciones presentadas. Con todo, sugirió postergar la votación para permitir un mayor diálogo y consenso entre los involucrados, con la posibilidad de construir una indicación conjunta que incorpore distintos elementos.

El diputado señor **Cuello** (Presidente), recogiendo la idea recién propuesta, informó que en una próxima sesión se continuará con la discusión del proyecto, para lo cual, invitó a los parlamentarios a colaborar en la construcción de una indicación y que esta cuente con el mayor apoyo posible de legisladores, para que la iniciativa avance.

El diputado señor **Ulloa** recordó que existió unanimidad en la votación en general debido al consenso que hubo sobre la importancia de estimular el empleo joven. Junto a lo anterior, compartió la postura manifestada por el Ejecutivo respecto a no establecer una cuota del 10%, dado que se considera una intromisión en la libertad empresarial. Por último, abogó buscar un equilibrio entre ambas posturas para avanzar respecto a la situación actual.

El diputado señor **Undurraga** se refirió a la importancia de abordar el desafío nacional de generar más empleo, especialmente de calidad, para sectores desfavorecidos como los jóvenes y las mujeres. Reconoció, además, la necesidad de encontrar soluciones efectivas por parte de los miembros de la Comisión, aunque difieran en su enfoque, pues, por un lado, se propone que exista una preferencia por la contratación de jóvenes y otra que propone cuotas con excepciones. Al respecto, sugirió suspender la discusión para buscar un acuerdo que concilie ambas posturas y permita avanzar hacia la generación de empleos de calidad para los jóvenes.

El diputado señor **Duran** propuso cambiar el nombre del proyecto de ley, pues, a su juicio, no promueve la contratación de jóvenes, sino que impone una obligación a las empresas. Dicha imposición, continuó, no tiene en cuenta la realidad operativa de las empresas ni ofrece incentivos adecuados para la contratación de jóvenes sin experiencia. Además, criticó las medidas propuestas como subcontratos o donaciones, argumentando que imponen cargas adicionales a las empresas. Dado lo anterior, instó a revisar el proyecto para encontrar una solución más equitativa y viable.

El diputado señor **Sauerbaum** expresó su desacuerdo con el proyecto de ley debido a que aumenta la rigidez en la contratación laboral en lugar de facilitarla, tomando en cuenta, además, que las recientes medidas legislativas adoptadas, como la reducción de horas laborales y el aumento del sueldo mínimo, generan costos adicionales para las empresas. Junto a lo anterior, compartió una experiencia personal sobre su primer empleo como mecánico, destacando que había logrado progresar gracias a su esfuerzo y trabajo, sin necesidad de cuotas o favoritismos. Concluyó enfatizando la importancia de abordar la realidad del mercado laboral y proporcionar oportunidades a quienes las merecían, pero cuestionó la eficacia del proyecto en su forma actual y expresó su intención de votar en contra.

Posteriormente, en su sesión de fecha **7 de mayo del año en curso**, los autores de las indicaciones formuladas en la sesión anterior las retiraron, presentando **las diputadas señoras Cicardini y Ossandón y los diputados señores Cuello, Giordano, Hirsch, Ibáñez, Santana y Undurraga**, la siguiente:

a) Para reemplazar en su artículo primero, el artículo 12 bis propuesto, por el siguiente artículo 9 ter nuevo:

“Artículo 9 ter.- Las empresas de más de 100 trabajadores, deberán dar preferencia en sus procesos de selección de personal, a la contratación de personas de entre dieciocho y veintiocho años, sin experiencia previa relevante, en aquellos puestos de trabajo en los que la naturaleza de las labores y el funcionamiento de la empresa o establecimiento así lo permita, siendo deseable que las empresas alcancen en el desarrollo de dicho procesos, en forma paritaria, al menos el diez por ciento de sus trabajadores y trabajadoras con la condición señalada. Se entiende por experiencia laboral previa relevante la que se ha obtenido en empleos formales anteriores incluido el contrato de aprendiz; o las habilidades y competencias que se encuentren debidamente acreditadas en procesos de certificación de competencias laborales; o bien, los conocimientos técnicos o profesionales sobre los cuales se ha efectuado una práctica profesional.

Estas empresas deberán incluir, semestralmente, dentro de la obligación de registro de contratos que se señala en el artículo anterior, la información relativa al número de trabajadores sin experiencia previa relevante que se está dispuesto a contratar o mantener contratados, el porcentaje que ellos representan sobre el total de los contratados y el plan de desarrollo y capacitación que se implementará para mejorar las capacidades de dichos trabajadores; a lo menos, la empresa deberá otorgar las facilidades y condiciones necesarias para acceder a la nivelación de la escolaridad del trabajador en sus niveles básico y medio, cuando ello corresponda. Igual información deberá registrarse en relación a las empresas contratistas y sub contratistas, en su caso.

Las empresas señaladas en este artículo deberán informar trimestralmente a las oficinas públicas o privadas de intermediación laboral existentes en la comuna, de aquellas vacantes o posibilidades de contratación de trabajadores sin experiencia previa de entre 18 y 28 años, a fin de facilitar dicha intermediación laboral.”.

La diputada señora **Ossandón** informó que la indicación presentada de manera transversal propone que las empresas que cuenten con más de 100 trabajadores, si la naturaleza del trabajo lo permite, den preferencia a la contratación de personas entre 18 y 28 años, con una mirada paritaria del 10%. Las empresas, asimismo, deberán informar semestralmente el porcentaje de estos contratos sobre el total de sus empleados y el plan de desarrollo y capacitación para estas personas. Además, se propone que las empresas informen semestralmente a las oficinas de intermediación laboral sobre las vacantes disponibles con estas posibilidades de contratación.

Estas medidas, concluyó, buscan crear un circuito virtuoso para que las personas contratadas mejoren sus oportunidades laborales, pero sin imponer obligaciones a las empresas, solo si la naturaleza del trabajo lo permite.

La diputada señora **Cicardini**, junto con expresar su conformidad con lo planteado, señaló que sería importante considerar un tiempo mínimo de contratación para dar garantías tanto a los jóvenes como a las empresas.

En este contexto, hizo presente que, revisando legislación comparada sobre la materia, encontró artículos interesantes que establecen un período mínimo de tiempo para la contratación, lo que permite al trabajador joven obtener experiencia laboral significativa. Al respecto, propuso discutir esta posibilidad o dejar abierta la propuesta, dado que, según la lectura estricta de la iniciativa actual, una empresa podría contratar al joven por un corto período y cumplir con la normativa, lo que podría no ser beneficioso para ambas partes.

El diputado señor **Giordano** compartió la idea de establecer un mínimo de tiempo de contratación. Agregó que es importante considerar que los contratos de aprendizaje ya tienen sus propios tiempos establecidos, por lo que propuso incorporar dicho aspecto al proyecto de ley.

El diputado señor **Santana** sostuvo que el proyecto de ley aborda una problemática surgida en Chile debido a la proliferación de carreras universitarias, especialmente en el mercado de la educación superior. Este fenómeno ha generado un excedente de profesionales titulados y un déficit de profesionales técnicos en el país, lo que plantea desafíos para el proyecto educativo y la formación de capital humano. La dificultad para los profesionales de regiones al postular a empleos, tanto en el sector público como en el privado, radica en la exigencia de tener años de experiencia previa. Esta es la razón principal detrás del proyecto de ley.

En este escenario, señaló que se valora el debate y el acuerdo alcanzado en torno al proyecto, aunque este acuerdo puede tener un impacto limitado en la práctica. Sin embargo, establecer una normativa que incentive a las empresas a considerar a profesionales sin experiencia previa es un paso en la dirección correcta. Con todo, se reconoce como una tarea pendiente para el Ejecutivo la modificación de los subsidios para jóvenes, una política pública que no ha dado los resultados esperados.

El diputado señor **Hirsch**, en cuanto a la indicación presentada, aclaró que, tal como estaba el proyecto original, le parecía una buena propuesta, dado que el sentido original del proyecto era promover la contratación de personas jóvenes sin experiencia laboral o con poca experiencia, pues esa es la franja de la población con mayor tasa de desempleo y dificultad para encontrar trabajo.

Asimismo, aunque el acuerdo al que se ha llegado no es tan exigente y no es vinculante, ya que habla de dar preferencia en el proceso de selección, manifestó que ahora que los empresarios consideren este proyecto como una oportunidad para promover la contratación de jóvenes.

Es fundamental que el Ejecutivo, ahora y en el futuro, promueva este proyecto para que sea conocido y apoyado, de modo que pueda convertirse en ley y enviar una clara señal de estímulo al trabajo juvenil, especialmente para aquellos jóvenes sin experiencia laboral.

El señor **Del Río**, don Francisco, asesor legislativo de la diputada Ossandón, informó que la estructura de la indicación en estudio es bastante simple y consta de tres partes.

En primer lugar, comentó que se seleccionó el artículo 9 ter dado que el artículo 9 bis dice relación con el registro y aviso de contratos de trabajo en la Dirección del Trabajo. Este artículo se aplica específicamente a empresas con más de 100 trabajadores, dado que son las que habitualmente realizan procesos de selección de personal.

La indicación original proponía la obligatoriedad de contratar un porcentaje de trabajadores sin experiencia para alcanzar al menos el 10% de la planta laboral. Sin embargo, la versión actual de la indicación no establece una obligación de contratación, sino más bien un incentivo para que las empresas contraten a personas sin experiencia laboral.

Respecto a la definición de "experiencia laboral previa", se considera aquella obtenida a través de empleos formales, prácticas profesionales realizadas durante estudios universitarios, o certificaciones laborales emitidas por Chile Valora.

En cuanto a las obligaciones del empleador, se incluye el registro de trabajadores sin experiencia, así como la elaboración de planes de desarrollo y capacitación para estos trabajadores. Además, se insta a los empleadores a proporcionar facilidades para que los trabajadores puedan acceder a programas de nivelación de estudios si es necesario. También se les exige informar a las oficinas de intermediación laboral sobre las vacantes disponibles para este tipo de contratación.

En relación con los incentivos, la naturaleza parlamentaria de la moción no permite incluir incentivos monetarios estatales. Sin embargo, se sugiere explorar la posibilidad de que los empleadores puedan deducir un porcentaje mayor de los salarios de los trabajadores sin experiencia como gasto necesario para producir renta durante un período determinado. Además, se propone que estos trabajadores puedan acceder a programas de reentrenamiento laboral financiados por el Estado a través de un porcentaje mayor al 1% destinado a capacitación.

En resumen, la indicación busca incentivar la contratación de personas jóvenes sin experiencia laboral y mejorar sus oportunidades de inserción laboral a través de un conjunto de medidas que establecen una señal para las empresas y les brindan apoyo en términos de capacitación y desarrollo. Los incentivos monetarios no se han incluido en la moción, pero se sugiere explorar medidas como la deducción de salarios como gasto necesario para producir renta y el acceso a programas de reentrenamiento laboral financiados por el Estado.

El diputado señor **Labbé** expresó su desacuerdo con el proyecto de ley, argumentando que carece de incentivos para las empresas que contraten jóvenes sin experiencia laboral. Señaló que este tipo de proyecto no tiene cabida, especialmente siendo presentado por un parlamentario del oficialismo.

Opinó que una persona de 28 años sin experiencia laboral es así porque no ha querido buscarla. Propuso que, en lugar de obligar a las empresas a contratar a jóvenes sin experiencia, se implementen incentivos tributarios u otros beneficios para aquellas empresas que sí lo hagan.

Manifestó que él mismo trabajó desde los 11 años en distintos empleos, incluyendo en un supermercado, donde adquirió experiencia laboral desde temprana edad. En este sentido, consideró que el trabajo temprano y la curiosidad son fundamentales para que los jóvenes adquieran experiencia laboral.

Enfatizó que el proyecto de ley no debería obligar a las empresas a contratar a jóvenes sin experiencia, debido a que esto debería ser ganado por mérito propio. Por último, pidió que el Ejecutivo incluya incentivos para las empresas que contraten a jóvenes sin experiencia laboral.

Al respecto, la diputada señora **Cicardini** sostuvo que es necesario brindar oportunidades laborales a los jóvenes que carecen de experiencia laboral. Criticó la postura anterior acerca de que los jóvenes deben buscar esa experiencia por sí mismos, argumentando que muchas veces no se les da la oportunidad de adquirirla.

Agregó que las grandes empresas tienen la capacidad financiera para brindar oportunidades laborales a jóvenes sin experiencia, y criticó la exigencia de experiencia previa para la contratación. Expresó su esperanza de que el debate sobre este proyecto de ley demuestre quiénes están realmente comprometidos con la incorporación de los jóvenes al mercado laboral

En la misma línea, el diputado señor **Giordano** manifestó que las leyes no se crean para una persona en particular, sino para la población en general. En este marco, explicó que el proyecto de ley busca abrir oportunidades laborales para jóvenes que carecen de experiencia formal, pues, muchas personas acceden a trabajos precarios e informales antes de los 28 años por falta de oportunidades. Por ende, el proyecto busca abrir esa puerta hacia el mundo laboral formal.

El diputado señor **Santana** expresó su desacuerdo con las críticas del diputado Labbé, dado que el requisito de experiencia laboral está directamente relacionado con las funciones que desempeñará el trabajador. Señaló que la norma aborda precisamente esta problemática, permitiendo que jóvenes sin experiencia formal puedan acceder a empleos.

Además, destacó que el hecho de que él haya trabajado desde joven no es relevante para la discusión, porque la norma busca resolver una problemática que afecta a muchos jóvenes en el país.

El diputado señor **Leal** señaló su desacuerdo con el proyecto, dado que este no tiene un sustento técnico sólido y no existen legislaciones comparadas exitosas al respecto. Criticó la falta de incentivos y la obligatoriedad que impone la ley a las empresas privadas. Argumentó que el proyecto debería incluir incentivos tributarios en lugar de imponer obligaciones legales a las empresas. También cuestionó por qué el proyecto no incluye al sector público y señaló que el gobierno debería patrocinar una iniciativa similar para las instituciones estatales. Además, criticó el enfoque de cargar la responsabilidad solo a las empresas privadas y sugirió que se deberían buscar herramientas más acordes con los tiempos actuales y con la realidad económica del país.

El diputado señor **Sauebaum** sostuvo que el proyecto no es una buena señal para quienes quieren emprender en Chile. Señaló que el país enfrenta problemas económicos graves, como el bajo crecimiento, la disminución de la inversión y el alto desempleo. Además, criticó al gobierno por no estar presente en la discusión y sugirió que esto podría indicar que el gobierno no comparte el proyecto.

b) Para eliminar su artículo segundo.

-- Sometida a votación la indicación, se aprobó por 7 votos a favor, 3 en contra y ninguna abstención.

(Votaron a favor las diputadas señoras **Cicardini**, doña Daniella y **Ossandon**, doña Ximena, y los diputados señores **Giordano**, don Andrés; **Hirsch**, don Tomás; **Ibáñez**, don Diego; **Santana**, don Juan; y **Undurraga**, don Alberto. En contra votaron los diputados señores **Labbé**, don Cristián; **Leal**, don Henry y **Sauerbaum**, don Frank.)

Como consecuencia de todo lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, recomienda a la Sala de la Corporación, la aprobación del siguiente:

“PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Agréguese el siguiente artículo 9 ter al Código del Trabajo:

“Artículo 9 ter.- Las empresas de más de 100 trabajadores, deberán dar preferencia en sus procesos de selección de personal, a la contratación de personas de entre dieciocho y veintiocho años, sin experiencia previa relevante, en aquellos puestos de trabajo en los que la naturaleza de las labores y el funcionamiento de la empresa o establecimiento así lo permita, siendo deseable que las empresas alcancen en el desarrollo de dicho procesos, en forma paritaria, al menos el diez por ciento de sus trabajadores y trabajadoras

con la condición señalada. Se entiende por experiencia laboral previa relevante la que se ha obtenido en empleos formales anteriores incluido el contrato de aprendiz; o las habilidades y competencias que se encuentren debidamente acreditadas en procesos de certificación de competencias laborales; o bien, los conocimientos técnicos o profesionales sobre los cuales se ha efectuado una práctica profesional.

Estas empresas deberán incluir, semestralmente, dentro de la obligación de registro de contratos que se señala en el artículo anterior, la información relativa al número de trabajadores sin experiencia previa relevante que se está dispuesto a contratar o mantener contratados, el porcentaje que ellos representan sobre el total de los contratados y el plan de desarrollo y capacitación que se implementará para mejorar las capacidades de dichos trabajadores; a lo menos, la empresa deberá otorgar las facilidades y condiciones necesarias para acceder a la nivelación de la escolaridad del trabajador en sus niveles básico y medio, cuando ello corresponda. Igual información deberá registrarse en relación a las empresas contratistas y sub contratistas, en su caso.

Las empresas señaladas en este artículo deberán informar trimestralmente a las oficinas públicas o privadas de intermediación laboral existentes en la comuna, de aquellas vacantes o posibilidades de contratación de trabajadores sin experiencia previa de entre 18 y 28 años, a fin de facilitar dicha intermediación laboral.”.

SE DESIGNÓ DIPUTADO INFORMANTE, A DON JUAN SANTANA CASTILLO.

SALA DE LA COMISIÓN, a 7 de mayo de 2024.

Acordado en sesiones de fechas 19 de abril, 3, 17 y 31 de mayo, 16 y 30 de agosto del año 2022, 9 y 16 de abril y 7 de mayo de 2024, con asistencia de las diputadas señoras **Cicardini**, doña Daniella, **Orsini**, doña Maite y **Ossandón**, doña Ximena, y de los diputados señores **Cuello**, don Luis; **Durán**, don Eduardo; **Giordano**, don Andrés; **Hirsch**, don Tomás; **Ibáñez**, don Diego; **Labbé**, don Cristián; **Leal**, don Henry; **Romero**, don Leonidas; **Santana**, don Juan; **Sauerbaum**, don Frank; **Ulloa**, don Héctor, y **Undurraga**, don Alberto.

Pedro N. Muga Ramírez
Abogado, Secretario de la Comisión