



► **COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES PARA PROMOVER LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS JOVENES SIN EXPERIENCIA LABORAL PREVIA (BOLETIN N°14.624-13)**

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina
10 de mayo de 2022

Por Gerhard Reinecke, Especialista en Políticas de Empleo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

1) **La brecha estructural de inserción laboral de los jóvenes y su vínculo con la falta de experiencia laboral**

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.¹

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 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 Chile, 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

¹ <https://www.ilo.org/empgateway/#employment-policies:1>

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.

2) El impacto de COVID en los jóvenes y la brecha en la recuperación

Tanto a nivel internacional como local, la crisis sanitaria tuvo un efecto particularmente adverso en el empleo de los jóvenes. Diferentes informes regionales de la OIT, como el Panorama Laboral, o el informe conjunto entre la CEPAL y la OIT, muestran que a nivel regional las pérdidas de empleos de los jóvenes fueron mucho más acentuadas que las de los grupos etarios de mayor edad en el primer año de pandemia. Asimismo, durante la recuperación de 2021, la misma ha sido más tenue para los jóvenes a nivel regional para América Latina y el Caribe, generándose brechas respecto del empleo prepandemia.

Ese también sería el caso en Chile. Al inicio de la pandemia, durante el segundo trimestre de 2020, la tasa de ocupación total en Chile 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.

3) Políticas públicas para fomentar la inserción laboral de los jóvenes

Frente al diagnóstico de las secciones anteriores, se justifican políticas públicas para fomentar la inserción laboral de los jóvenes al mercado laboral.

Sin embargo, 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 ya que pueden bajar la incidencia

de la desocupación de larga duración y mejorar la trayectoria laboral de colectivos vulnerables.²

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 Joven³ así como el programa “Aprendices”⁴ del SENCE y el Subsidio a la Cotización de Trabajadores Jóvenes⁵. 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”⁶.

El Proyecto de Ley bajo consideración “que modifica diversos cuerpos legales para promover la contratación de personas jóvenes sin experiencia laboral previa, correspondiente al boletín N° 14.624-13”, 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.⁷ No son comunes este tipo de cuotas generalizadas, aunque 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).⁸

La justificación que motiva la propuesta legal y sus objetivos son acertados. Sin embargo, 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

² <https://wol.iza.org/articles/can-hiring-subsidies-benefit-unemployed/long>

³ <https://sence.gob.cl/subsidio/subsidio-al-empleo-joven>

⁴ <https://sence.gob.cl/empresas/aprendices>

⁵ <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810798237/subsidios-cotizacion-trabajadores-jovenes>

⁶ https://www.dipres.gob.cl/597/articles-177372_r_ejecutivo_institucional.pdf (p. 14)

⁷ En este sentido, el Proyecto de Ley bajo consideración tiene similitudes con la ley N° 21.015 del año 2017, que incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral, por medio del establecimiento de la obligación de contratación de, a lo menos, el 1% de personas con discapacidad y/o asigntarios de una pensión de invalidez de cualquier régimen previsional.

⁸ A solicitud de la Comisión se entregará información complementaria sobre cuotas para modalidades de aprendizaje.

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.

En resumen, 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.