

INFORME FINAL

EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS DE LA LEY  
N°21.431, DE TRABAJADORES DE PLATAFORMAS DIGITALES, EN  
UBER Y UBER EATS

02 de octubre de 2023

CONTRAPARTE:

Uber



|

Uber Eats



## Contenidos

1	INTRODUCCIÓN .....	2
2	OBJETIVOS Y METODOLOGÍA .....	5
2.1	Objetivos .....	5
2.2	Metodología .....	6
3	CARACTERIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES .....	9
3.1	Caracterización demográfica.....	9
3.2	Caracterización laboral .....	9
4	CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE LA LEY .....	12
4.1	Perspectiva cualitativa.....	12
4.2	Perspectiva cuantitativa .....	15
4.3	Conclusiones .....	19
5	PROTECCIÓN SOCIAL.....	20
5.1	Perspectiva cualitativa.....	20
5.2	Perspectiva cuantitativa .....	25
5.3	Conclusiones .....	29
6	RELACIÓN LABORAL.....	30
6.1	Perspectiva cualitativa.....	30
6.2	Perspectiva cuantitativa .....	33
6.3	Conclusiones .....	36
7	ASPECTOS ECONÓMICOS .....	38
7.1	Perspectiva cualitativa.....	38
7.2	Perspectiva cuantitativa .....	42
7.3	Conclusiones .....	47
8	GRUPOS DE INTERÉS.....	49
8.1	Perspectiva demográfica .....	49
8.2	Perspectiva laboral.....	51
9	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	53
9.1	Conclusiones .....	53
9.2	Recomendaciones.....	55
	BIBLIOGRAFÍA .....	57

## 1 INTRODUCCIÓN

El presente informe tiene como objetivo exhibir los resultados de la “Evaluación de la implementación y resultados de la Ley N° 21.431 en Uber y Uber Eats” realizado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Corresponde evaluar la implementación y resultados del cambio regulatorio y entregar recomendaciones de política pública para continuar aportando en la implementación de la ley, según los objetivos del estudio.

Las plataformas digitales han tenido un aumento exponencial desde la década pasada lo cual ha significado importantes cambios en las dinámicas económicas en las sociedades donde se insertan. Este mercado tiene características únicas, tanto entre sus oferentes, demandantes y servicios provistos. Según cifras experimentales presentadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) obtenidas desde la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), actualmente el mercado de las plataformas digitales de servicios significa un 2,3% de la población ocupada en Chile, es decir un total de 205.741 personas. Esto deja en evidencia la importancia de estas plataformas para la economía nacional. Además, a través de la ENE se estimó que 126.441 trabajadores de plataformas digitales se consideran como informales. La rama de “Transporte y almacenamiento”, la que incluye a aplicaciones como Uber, se estima que representa el 19,5% de la población ocupada en plataformas digitales.

El fenómeno de los trabajadores de plataformas ha obligado a los Estados a tomar medidas para intentar regular estos espacios. En Chile, la Ley N° 21.431, que entró en vigencia el 1° de septiembre del año 2022, corresponde a una política pública en esta materia. Dicha ley regula la relación laboral entre trabajadores y plataformas digitales, entregando un marco conceptual sobre qué son las empresas de plataformas digitales, quiénes son sus trabajadores, qué regímenes laborales pueden tener y cuáles son los derechos y obligaciones para ambas partes.

El contenido de la ley se resume en la Tabla N° 1

Tabla 1: Contenidos de la Ley N° 21.431

PÁRRAFO	RESUMEN
Definiciones (art.152 quáter P - art.152 quáter Q)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fija como características de estas empresas la administración de plataformas a título oneroso con el objeto de que un trabajador preste servicios a sus usuarios en determinados territorios.</li> <li>• No distingue a cuenta de quién realizan los servicios los trabajadores y su relación de dependencia o independencia.</li> </ul>
Trabajadores de plataformas dependientes (art.152 quáter R - art.152 quáter V)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remite a las reglas generales del Código del Trabajo la calificación de dependencia.</li> <li>• Fija los contenidos mínimos de los contratos de trabajo, tales como: método de cálculo de remuneración, la naturaleza de los servicios, la jornada de trabajo y establece la jornada pasiva.</li> <li>• Define la remuneración mínima, equivalente a la proporción de salario mínimo aumentado en un 20%.</li> </ul>
Trabajadores de plataformas independientes (art.152 quáter W - art.152 quinquies B)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remite al Código del Trabajo para definir la dependencia.</li> <li>• Establece los contenidos mínimos del contrato, tales como: los términos y condiciones para determinar la tarifa de los servicios de la plataforma, los máximos de conexión continua.</li> <li>• Fija las obligaciones tributarias de los trabajadores y las responsabilidades correspondientes de las plataformas.</li> <li>• Señala los mecanismos para acceder a los sistemas de seguridad social.</li> <li>• Establece el valor mínimo de los honorarios (iguales a la proporción del ingreso mínimo mensual aumentado en un 20%).</li> </ul>
Normas comunes para ambos tipos de trabajador (art. 152 quinquies C - art. 152 quinquies I)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligación de las plataformas de capacitar en riesgos del servicio, entregar equipo de protección personal y un seguro de daños para bienes personales.</li> <li>• Da las bases de cálculo para las indemnizaciones legales.</li> <li>• Señala los derechos colectivos para los trabajadores.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

A partir del contenido de la ley se hizo un trabajo analítico fundado en la historia fidedigna de la ley presente en su trayectoria legislativa (Biblioteca del Congreso Nacional, 2022), junto con los insumos que informaron ese proceso (Ministerio del Trabajo, 2020; Morris, 2021; OCDE, 2019) y literatura académica sobre teoría de la regulación (Coglianese & Lazer, 2003; Prosser, 2006; Gunningham 2010; Friedman, 2016; Tzur, 2017). Este permitió definir aquellos objetivos más importantes en su diseño y construir una Teoría del Cambio (Gertler et al., 2017) que permitiera evaluar sus resultados.

Este proceso permitió construir las cuatro dimensiones de análisis que se desarrollan en el presente estudio y se resumen en la Tabla N° 2:

Tabla 2: Dimensiones de evaluación de resultados e implementación de la Ley N° 21.431

DIMENSIÓN	CONCEPTO
CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE LA LEY	Busca incorporar dimensiones subjetivas de los trabajadores sobre la aplicación de la ley. Específicamente vinculadas a su conocimiento y valoración, tanto general como de materias específicas.
PROTECCIÓN SOCIAL	Involucra el acceso a la seguridad social y seguridad laboral de los trabajadores.
RELACIÓN LABORAL	Comprende el cumplimiento de las obligaciones de formalización establecidas en la ley, así como otras condiciones de trabajo y los espacios de conflictividad.
ECONÓMICA	Orientada a posibles cambios en el mercado del trabajo producto de la ley, en particular la oferta de socios, tiempo de trabajo e ingreso (o determinantes de estos).

Fuente: elaboración propia.

La ley, en sus diversas dimensiones, presenta desafíos de implementación importantes por distintas razones. En primer lugar, esta ley presenta contenido novedoso e inédito dentro del ordenamiento jurídico chileno, junto con crear nuevas obligaciones y derechos que deben ser comunicadas a sus sujetos activos y pasivos. Además, fija nuevos requerimientos que pueden tener consecuencias imprevistas en la prestación y operación de servicios (Ministerio del Trabajo, 2020). Por ejemplo, desafíos logísticos para la provisión de ciertos bienes como el equipamiento de protección personal. Finalmente, este mercado tiene dinámicas de funcionamiento que escapan de la lógica del actuar ordinario de las instituciones de fiscalización del Estado (Morris, 2021).

Para abordar estos desafíos se buscó la medición de distintas variables, con su respectiva construcción de instrumentos, junto con el uso de distintas metodologías de levantamiento y análisis de información. Lo anterior con el fin de poder capturar las distintas sensibilidades presentes en cada dimensión.

Así, se realizó un levantamiento de información cuantitativa a través de una encuesta y datos administrativos aportados por Uber para conocer la realidad de los conductores y repartidores previo el 1° de septiembre del año 2022. A continuación, se realizó una serie de entrevistas a distintos actores claves para obtener información respecto del diseño e implementación de la ley desde diversas perspectivas. Finalmente, se hizo un nuevo levantamiento cuantitativo a través de una encuesta aplicada durante abril del año 2023 y datos administrativos del periodo posterior a la entrada en vigencia de la ley para identificar los cambios en el universo de trabajadores de ambas plataformas después de la implementación de la ley.

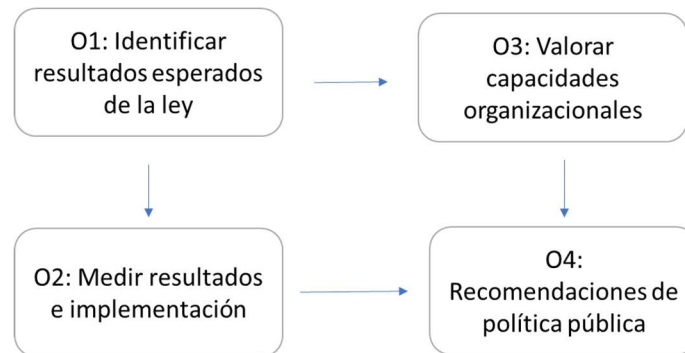
Este informe se desarrolla en nueve capítulos, contando la introducción. En el capítulo siguiente, se señalan los objetivos y metodología del estudio, luego se hace una caracterización demográfica y laboral de los trabajadores de ambas plataformas. A continuación, en los cuatro capítulos siguientes se desarrollan los principales resultados y conclusiones en cada una de las cuatro dimensiones de análisis a partir del trabajo cuantitativo y cualitativo. En el octavo capítulo se analizan los hallazgos más relevantes dentro de ciertos grupos de interés. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de política pública para orientar los futuros esfuerzos de implementación de la ley según los objetivos contemplados en su origen.

## 2 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

### 2.1 Objetivos

El objetivo general de este estudio consiste en “evaluar la implementación y resultados de la ley en Uber y Uber Eats, comprendiendo sus factores explicativos, para continuar perfeccionando la implementación de la ley”. Para cumplir con este objetivo general, se estipularon cuatro objetivos específicos que se muestran en la Ilustración 1.

*Ilustración 1. Objetivos específicos de la evaluación*



Fuente: elaboración propia.

Los resultados esperados de la ley (del primer objetivo específico) fueron resumidos en la sección anterior, señalando las dimensiones de evaluación de la ley que dieron forma a las siguientes etapas. Como muestra la ilustración, las conclusiones obtenidas del primer objetivo específico determinaron la estrategia para cumplir con los objetivos específicos 2 y 3.

El objetivo específico 2 consistió en la comparación de una serie de variables, definidas a partir de las dimensiones de evaluación, evaluadas antes y después de la entrada en vigencia de la ley. Para esto se utilizaron dos cortes transversales de datos administrativos y encuestas. Las primeras mediciones fueron realizadas en el año 2022, consultando a los trabajadores respecto a su realidad en el momento previo a la entrada en vigencia de la ley. La segunda medición en tanto se realizó en abril del año 2023, luego de siete meses de implementación de la ley.

Por su parte, el tercer objetivo específico consiste en estudiar los esfuerzos realizados por Uber, otras plataformas y organismos del Estado en la implementación y cumplimiento de la ley. En este sentido considera reconocer los puntos críticos, fortalezas, debilidades y riesgos previstos por ellos en este proceso. Esta información se levantó por medio de entrevistas a informantes clave realizadas entre los meses de diciembre del año 2022 y abril del año 2023.

Finalmente, todos estos insumos permitirán entregar recomendaciones de política pública para la implementación de la ley.

De esta forma, la información obtenida al cumplir cada uno de los objetivos específicos ayuda a ilustrar y dar contenido a la otra.

## 2.2 Metodología

Este estudio ha recogido información a través de métodos cuantitativos y cualitativos. Cada uno de ellos se explica en su sección correspondiente.

### 2.2.1 Metodología cualitativa

Para completar los objetivos específicos 3 y 4 se optó por desarrollar una serie de entrevistas en profundidad a actores clave dentro de las distintas organizaciones públicas como privadas involucradas en la implementación de la ley (Taylor et al., 2016). Estas entrevistas tuvieron como fin ayudar a interpretar adecuadamente los resultados de la aplicación de las encuestas y análisis de los datos administrativos y poder capturar percepciones más detalladas de los esfuerzos de adaptación en la implementación de la ley en las plataformas de movilidad y *delivery*, así como en los organismos del Estado.

Para esto se construyó un mapa de actores que se agruparon según el rol que desempeñan respecto de la implementación de la ley. Este mapa involucró organismos del Estado a cargo de la fiscalización e implementación, empresas de plataformas digitales de movilidad y *delivery*, conductores y repartidores (de Uber y Uber Eats), organismos y expertos en análisis y diseño de políticas públicas. Así, se construyó una muestra de instituciones y se realizaron entrevistas a representantes de estas para cada uno de los cuatro perfiles definidos, alcanzando 26 entrevistas en total.

Si bien las entrevistas siguieron una estrategia semi estructurada, se preparó una pauta para guiarlas. Esta pauta se diseñó en función de las dimensiones establecidas en el objetivo específico 1 y apuntó a capturar tanto los efectos previstos de la ley por los actores, en sus respectivas competencias, como los esfuerzos que han debido realizar sus organizaciones para adaptarse a la nueva regulación. Así, las dimensiones contenidas en las entrevistas fueron las de relación laboral, efectos económicos, protección social, y valoración y conocimiento de la ley. Respecto de cada una de ellas se profundizó en los esfuerzos de implementación y adaptación, como en las consecuencias y resultados esperados en cada una.

Para el resguardo de la privacidad de los entrevistados y por la sensibilidad de la información obtenida se acordó anonimizar en dos niveles las entrevistas, esto significa no relevar la institución en particular ni la identidad de los entrevistados. La información entregada fue procesada y agrupada en los perfiles generales descritos anteriormente.

### 2.2.2 Metodología cuantitativa

Existieron dos fuentes de datos para el desarrollo de este estudio, en primer lugar, datos administrativos aportados por Uber y Uber Eats y, también, los resultados de dos encuestas aplicadas a conductores de Uber y repartidores de Uber Eats en dos momentos del tiempo.

Respecto de las encuestas, éstas fueron diseñadas junto a la Dirección de Estudios Sociales de la Universidad Católica. Consistió en un instrumento *online* y auto aplicado para conductores y otro de iguales características para repartidores y, en su diseño se tomaron en cuenta las observaciones planteadas por Berg & Johnson (2019) sobre los problemas metodológicos identificados en el cuestionario aplicado por Hall & Krueger (2018). Se analizaron un total de 26 preguntas, a partir de los resultados esperados de la ley, para los conductores y 28 para los repartidores en las primeras encuestas. En el segundo levantamiento se agregaron 5 preguntas adicionales a cada grupo para capturar aspectos específicos de la implementación.

Ambas encuestas consideraron como el universo de trabajadores el definido para septiembre del 2022. En la siguiente tabla se presentan en detalle las características de ambas mediciones.

Tabla 3. Ficha metodológica resumen de las encuestas

		UBER	UBER EATS
UNIVERSO		Total de conductores registrados al 1° de septiembre del 2022	Total de repartidores registrados al 1° de septiembre del 2022
INSTRUMENTO		Encuesta electrónica auto aplicada	Encuesta electrónica auto aplicada
ENTRADA	FECHA DE TERRENO	21 de septiembre a 4 de octubre del 2022	21 de septiembre a 4 de octubre del 2022
	ENCUESTAS ENVIADAS (% DEL UNIVERSO)	50% del universo de conductores	100% del universo de repartidores
	TASA DE RESPUESTA	5,0%	3,8%
SALIDA	FECHA DE TERRENO	17 a 27 de abril del 2023	17 a 27 de abril del 2023
	ENCUESTAS ENVIADAS (% DEL UNIVERSO)	76% del universo de conductores	98% del universo de repartidores
	TASA DE RESPUESTA	6,4%	2,0%

Fuente: elaboración propia.

La muestra que responde la encuesta presenta la dificultad de poder extraer conclusiones que sean adjudicables al universo de trabajadores. Lo anterior producto de la característica digital y auto aplicada de la encuesta, lo que la expone con mayor facilidad a sesgos de no respuesta. Para lograr el objetivo de inferir para el universo de conductores de Uber y repartidores Uber Eats se propuso la aplicación de ponderadores que permiten proyectar las respuestas de quienes participan en la encuesta, según sus características observables, a cada universo (Stopher, 2012).

Los ponderadores son iguales a la probabilidad inversa de encontrar a los encuestados según el vector de variables X (observables) presentes en el universo conocido (Haziza & Beumont, 2017). Con ello, pesan más aquellas respuestas de trabajadores que menos responden la encuesta, comparando características observables según las del universo respectivo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Formalmente:

$$w_i = \left( \frac{1}{P(Y_i|X_i)} \right)$$

Donde:

w: corresponde al ponderador de la observación i.

X: vector de variables de caracterización, presentes en el universo, de la observación i.

P (Y|X): probabilidad que el encuestado i presente el vector de características X. Esta estimación fue realizada a través de una función *probit*.



Tomando en cuenta la corrección del sesgo de no respuesta se utilizó un test de hipótesis T para calcular la significancia estadística entre las medias obtenidas en las variables de interés entre ambas encuestas. Estos tests fueron realizados a nivel de universo, entre cada corte, y entre grupos sociodemográficos especiales. Los hallazgos más relevantes a nivel de estos grupos específicos son considerados en el octavo capítulo del presente trabajo.

Por su parte, los datos administrativos corresponden a aquellos reportados por Uber y Uber Eats respecto de sus conductores y repartidores, respectivamente. La información es anonimizada de forma tal que no pueda identificarse personalmente a los conductores y repartidores.

La información administrativa comprende dos cortes seccionales. El primero, que captura información antes de la entrada en vigencia de la ley considera el universo de trabajadores vigente en la plataforma al 1 de septiembre del año 2022 y que ha reportado al menos un viaje en los últimos 13 meses para Uber y los últimos 15 meses para Uber Eats. Mientras que el segundo, que captura información luego de la entrada en vigencia de la ley, corresponde al universo de trabajadores vigente en la plataforma desde el 1 de septiembre del año 2022 y que ha reportado al menos un viaje en los últimos 6 meses, para ambas plataformas. Para la comparación de ambos universos se restringió el universo de entrada a los 6 meses previos de entrada en vigencia de la ley, es decir entre febrero y julio del 2022.

Los datos administrativos contaban con la siguiente información demográfica de los trabajadores: género, edad, nacionalidad y región de trabajo. Además, reportaban horas conectadas mensuales y días conectados. Todo siempre y cuando se hubieren conectado, al menos, un minuto y realizado un servicio.

Dado que se reportaron universos de trabajadores y no muestras, se optó por la comparación de las medias entre ambos cortes antes y después de la entrada en vigencia de la ley.

### 3 CARACTERIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES

#### 3.1 Caracterización demográfica

En la Tabla 4 se presentan las principales características demográficas de los conductores de Uber y repartidores de Uber Eats. Los conductores son en su mayoría hombres y casi la mitad de ellos trabaja en la Región Metropolitana (RM). Los repartidores también en su mayoría son hombres y están más concentrados en la RM que los conductores. Respecto de la edad se puede observar que el universo de repartidores es más joven en promedio que el de conductores.

Tabla 4. Características demográficas de conductores y repartidores

VARIABLE	UBER		UBER EATS	
	ANTES	DESPUÉS	ANTES	DESPUÉS
Mujeres (%)	11%	9%	20%	21%
RM (%)	50%	52%	63%	57%
Edad (promedio)	38,5	-	32,7	-

Fuente: elaboración propia a partir de datos administrativos aportados por Uber.

Adicionalmente, es posible señalar que los conductores son en su mayoría chilenos, mientras que los repartidores son mayoritariamente extranjeros.

Al comparar entre ambas mediciones se observa una diferencia en las plataformas en todos los indicadores. Los cambios más relevantes son la disminución de la proporción de mujeres en Uber, pasando de un 11% a 9%. Adicionalmente, se observan modificaciones en la composición regional, destacando que disminuye desde un 63% a un 57% la proporción de repartidores de la Región Metropolitana.

#### 3.2 Caracterización laboral

En la Tabla 5 se presenta el tiempo de conexión promedio, en los meses trabajados, para los conductores de Uber y repartidores de Uber Eats. Este tiempo corresponde al promedio de horas conectados a la aplicación en los 6 meses previos y posteriores a la entrada en vigencia de la ley.

Tabla 5. Tiempo de conexión a la aplicación (6 meses antes y después de inicio de la ley)

VARIABLE	UBER		UBER EATS	
	ANTES	DESPUÉS	ANTES	DESPUÉS
Promedio de horas de conexión al mes	54,0	69,5	81,3	75,8
Promedio de horas de conexión semanal	13,5	17,4	20,3	19,0
Promedio de días de conexión al mes	12,0	14,6	13,9	12,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos administrativos aportados por Uber.

Al comparar entre mediciones es posible observar que el tiempo de conexión a la aplicación aumentó en Uber, llegando a una media de 70 horas mensuales y 15 días de conexión al mes. En el caso de Uber Eats, se redujeron las jornadas laborales, con un promedio de 76 horas y 13 días de conexión por mes. En lo que respecta a horas promedio de conexión semanales a la aplicación estas se estiman en 17 para los conductores y 19 para los repartidores. El promedio

de días de conexión es similar entre ambas plataformas, sin embargo, los repartidores suelen estar más horas conectados que los conductores.

En la Tabla 6, se presentan otras características laborales reportadas por los conductores y repartidores en las encuestas, específicamente, si las plataformas representan su única fuente de ingresos, diversas razones para usar estas aplicaciones, las horas semanales en promedio conectado a plataformas digitales y la cantidad de aplicaciones para las cuales trabajan.

Tabla 6. Caracterización laboral según encuesta a trabajadores

VARIABLES		UBER		UBER EATS	
		ENTRADA	SALIDA	ENTRADA	SALIDA
FUENTE DE INGRESOS <sup>2</sup>	ÚNICA FUENTE DE INGRESOS	44%	44%	56%	54%
	FUENTE PRINCIPAL	16%	16%	15%	16%
	FUENTE SECUNDARIA	37%	38%	26%	27%
MOTIVACIÓN TRABAJO DE PLATAFORMAS (ESCALA: 1 a 10) <sup>3</sup>	GENERAR MAYORES INGRESOS	8,7	8,5*	8,8	8,6
	AUTONOMÍA Y FLEXIBILIDAD	8,3	8,1*	8,6	8,3*
	TRANSICIÓN ENTRE EMPLEOS	7,2	6,9*	7,2	7,0
	TRABAJO PERMANENTE PASATIEMPO	6,0	5,9	7,1	7,1
HORAS SEMANALES PROMEDIO CONECTADO A PLATAFORMAS <sup>4</sup>	ENTRE 1 A 15 HORAS	19%	21%	16%	17%
	ENTRE 16 A 34 HORAS	37%	24%*	26%	14%*
	ENTRE 35 A 49 HORAS	22%	22%	20%	22%
	MÁS DE 50 HORAS	19%	17%	30%	29%
	NS/NR	3%	16%*	8%	19%
NÚMERO DE PLATAFORMAS DE TRABAJO <sup>5</sup>		2,20	2,20	2,15	2,22*

Fuente: elaboración propia a partir de las mediciones realizadas a los trabajadores de Uber y Uber Eats en septiembre del 2022 y abril de 2023.

Nota: En las columnas de la encuesta de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

En la encuesta se pudo observar que las respuestas más frecuentes son que los ingresos de plataformas digitales representan la única fuente de ingresos de los trabajadores o, por otro lado, que estos ingresos son una fuente secundaria. Solo el 16% considera a las plataformas como su principal fuente de ingresos, pero no única.

<sup>2</sup> La pregunta, de respuesta única, era la siguiente: De las siguientes afirmaciones, ¿Cuál es la que lo/a representa mayormente en relación a las plataformas digitales y sus fuentes de ingresos?

<sup>3</sup> La pregunta era la siguiente: En una escala de 1 a 10, donde 1 es nada relevante y 10 muy relevante ¿Qué tan relevante considera usted las siguientes razones para usar aplicaciones como Uber/Uber Eats? Luego, se muestran los promedios de importancia de 5 posibles razones para trabajar en plataformas.

<sup>4</sup> Se preguntó: En una semana de trabajo promedio en plataformas digitales como Uber/Uber Eats ¿cuántas horas estuvo conectado?

<sup>5</sup> La pregunta era la siguiente: ¿Cuántas plataformas digitales, además de Uber/Uber Eats, utiliza usted? Para representarla en esta tabla se sumó 1 a la respuesta, considerando su trabajo en Uber/Uber Eats.

Asimismo, las motivaciones más fuertes para este trabajo son el ingreso adicional y la autonomía y flexibilidad que otorga, ambas alternativas promediando sobre 8 en una escala de 1 a 10 en repartidores y conductores en las dos mediciones realizadas.

Otro punto destacable son las horas conectado a la semana en plataformas digitales, pregunta que abarca no solo a Uber y Uber Eats. Esta pregunta fue tomada del trabajo de Krueger y Hall (2018). Los resultados muestran heterogeneidad entre los trabajadores. En ambos perfiles existe una proporción relevante de trabajadores que se conectan hasta 34 horas a la semana a las plataformas (al menos 45% en conductores y 30% en repartidores), pero a su vez existe otra fracción relevante que se conecta al menos 35 horas a la semana (al menos 40% en conductores y 50% en repartidores).

Esta pregunta muestra un aumento estadísticamente significativo de conductores que declaran no saber cuánto tiempo dedican y un descenso estadísticamente significativo en ambos perfiles respecto de quienes dedican entre 16 a 34 horas semanales conectados.

Se les pidió a los encuestados, además que señalaran con cuántas plataformas trabajaban actualmente. Para ambos casos el promedio fue sobre dos. El número de plataformas que declaran trabajar, además de Uber/Uber Eats, aumentó para los repartidores, siendo esta alza estadísticamente significativa pero acotada en magnitud.

## 4 CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE LA LEY

Esta dimensión busca evaluar el conocimiento del contenido de la ley y las impresiones que esta genera en cuanto a su necesidad y diseño. El capítulo inicia con los principales hallazgos a partir de las entrevistas realizadas. Luego se exploran los resultados de las encuestas para desarrollar las conclusiones propias de esta dimensión a la luz de ambas aproximaciones metodológicas.

### 4.1 Perspectiva cualitativa

#### 4.1.1 Conocimiento de la ley

Como se ha mencionado, la ley establece un nuevo marco jurídico para la relación laboral entre plataformas digitales y trabajadores. Por este motivo el esfuerzo para dar a conocer a los trabajadores de plataformas digitales los derechos y deberes que esta significa fue un punto importante recogido del trabajo cualitativo.

Tanto actores estatales como privados reconocieron la importancia de dar a conocer el contenido de esta nueva ley a los trabajadores. Desde uno de los organismos de implementación y fiscalización lo señalan directamente:

*“Hay un rol de difusión de la ley y eso creo que lo vamos cumpliendo, primero porque le pedimos a los mismos organismos administradores [...], que lo difundan, pero a la vez también tenemos aquí dentro metido un comité de capacitación donde salimos a capacitar todas las nuevas materias que llegan”.* (Representante de institución de implementación).

Lo mismo ocurre desde las plataformas:

*“Muchas de las cosas que intentamos hacer fue crearles material educativo, responder sus preguntas, actualizar las preguntas de acuerdo a lo que nosotros también veíamos en redes sociales... Un poco también porque sabemos que son temas difíciles. [...] siempre nos esforzamos mucho para poder hacer el proceso lo más simple posible, con videos y todo”.* (Representante de plataformas).

Esto va en línea con el esfuerzo reportado por trabajadores que tienen vínculos con organizaciones sindicales para transmitir información sobre la ley.

No obstante, este esfuerzo no pareciera permear en los trabajadores quienes varias veces se mostraron confundidos debido a la existencia de la Ley de Empresas de Aplicaciones de Transporte (EAT)<sup>6</sup> o equivocados en el alcance de la ley. Al preguntar a un trabajador sobre su conocimiento de la Ley de Trabajadores de Plataformas Digitales, la relaciona directamente a la Ley EAT:

---

<sup>6</sup> La Ley N° 21.533, que regula a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y los servicios que ellos presten, más conocida como EAT. Tiene como fin regular las condiciones de prestación de servicios de transporte en las aplicaciones y no es objeto del presente estudio. Entre sus puntos más importantes está la obligación de cumplir ciertos requisitos de competencias por los conductores, sus vehículos y otros relacionados al transporte mismo y no a la relación laboral con las plataformas.

*“Yo pienso que sería bueno, porque ya terminaría el tema de las fiscalizaciones, porque para el que trabaja en las aplicaciones es lo que más le preocupa, que te pare un Carabinero o el Ministerio de Transportes y te quite el auto”. (Trabajador).*

Otro trabajador explicando el contenido de la ley responde:

*“Por lo que tengo entendido no era 100% obligatorio, porque al ser una ley que recién salió hay un periodo de prueba, en el cual no se comienza directamente a fiscalizar si realmente uno como repartidor se inscribió o no”. (Trabajador).*

Esta discordancia entre los esfuerzos realizados por el Estado y las plataformas, para dar a conocer la Ley N° 21.341, con el testimonio de los trabajadores deja abierto el espacio para seguir explorando mecanismos más eficientes y efectivos de comunicación sobre su contenido.

#### 4.1.2 Valoración de la ley

Todo esfuerzo regulatorio debe ser capaz de responder dos preguntas centrales, ¿por qué es necesaria esta intervención? y ¿cuál es la forma más adecuada para atender esa necesidad? (Prosser, 2006; Friedman, 2016). Las respuestas a estas preguntas nos dan la justificación de la misma y los mecanismos para que cometa su objetivo. Así, a lo largo del proceso de entrevistas se indagó en la visión de cada uno de los actores sobre la pertinencia y valoración de la ley y los desafíos respecto a los mecanismos que adoptó esta para cumplir sus objetivos.

Las reflexiones sobre la ley pueden agruparse en las que tratan sobre su contenido y las que apuntan a su implementación.

En cuanto a sus contenidos, transversalmente entre los entrevistados existe consenso respecto a la necesidad de la nueva ley. Desde las plataformas digitales, organismos estatales, académicos y trabajadores, se destacó el vanguardismo de la ley respecto del acceso a seguridad social y laboral para un grupo importante de trabajadores y la inclusión de los distintos actores en el diseño de la ley. Además, se reconoce en la ley el éxito de lograr entregar protección laboral y respetar la autonomía y flexibilidad propia de la dinámica de este mercado.

Así, un primer hallazgo de esta etapa fue la sensación colectiva de sensible vacío que existía previamente respecto de la relación laboral de los trabajadores de plataformas y la necesidad de abordar este aspecto desde la regulación. En esta misma línea, surgieron puntos de vista particulares dentro de los actores entrevistados. Por ejemplo, para los trabajadores se ve como la desaparición de una “segunda categoría” donde se encontraban relegados, destaca un entrevistado: *“Yo creo que cada uno de nosotros sintió ‘ah, ahora sí estoy reconocido’ [...], pero antes no se sentía así”* (Trabajador).

Del mismo modo, sobre el resguardo de los atributos del mercado de plataformas se señala por representantes de ellas:

*“es una ley que ha dictado algo que al final consideramos positivo porque va allí en línea con lo que eran los principales fundamentos de nosotros, que da flexibilidad y autonomía a todos los trabajadores, a todos los socios y repartidores que están en la aplicación”* (Representante de plataformas).

Otro aspecto que se destaca es la sensación que la ley permite la “nivelación de la cancha de juego” entre las plataformas. Esta dimensión reveló una importante preocupación en las

condiciones materiales que ofrece cada plataforma. Dos ejemplos concretos en esta materia son la calidad y capacidad de ofrecer seguros adecuados entre distintas plataformas, y cómo las distintas plataformas cumplen su obligación de supervisar la emisión de documentos tributarios de los trabajadores.

Los entrevistados de las instituciones vinculadas al diseño agregaron otros puntos positivos asociados a su contenido. Uno es la posibilidad de asociación de los trabajadores para ayudar al cumplimiento de la ley. Se sostuvo por algunos representantes de estas instituciones que la existencia y promoción de derechos colectivos constituía un avance sustancial en la protección de las garantías de los trabajadores, pues estos actuarían como colaboradores en la fiscalización y reductores de las asimetrías de poder en la relación laboral: “*(la posibilidad de asociarse) La verdad es que es un avance institucional importante que puede favorecer la participación de estos trabajadores a lo mejor, si no es directamente, a través de sus representantes del sindicato*” (Representante de institución de diseño).

Otro aspecto positivo que se destaca desde las instituciones de diseño fue la protección a los flujos de información en el mercado de servicios provistos por las aplicaciones. Esta percepción viene de la idea de que este modelo de negocios adapta en tiempo real la demanda por servicios con la cantidad de proveedores necesarios. La idea de una relación laboral flexible, como es el trabajador independiente, permite que los trabajadores puedan adaptarse en tiempo real y con libertad a la demanda de los usuarios. De esta forma se eliminan “tiempos muertos” y pérdidas de eficiencia por adoptar vínculos más rígidos entre plataforma y trabajador (Representante de institución de diseño).

Sin embargo, también se presentaron puntos negativos respecto del diseño de la ley y su contenido. Algunos apuntan principalmente a que se fijaron obligaciones que no están en línea con la realidad del negocio, en el sentido que se vuelven excesivamente gravosas o impracticables por las plataformas. Destacan ahí aspectos como la omisión del trabajo multiplataforma, poniendo como ejemplo principal la obligación de entrega de equipos de protección personal para todas las plataformas sin importar cuántas veces reciba el mismo equipo un trabajador. También se señala como falencia en su diseño la falta de claridad del concepto de “bienes personales”, que son el objeto de cobertura en el seguro que la ley obliga a entregar a los trabajadores por parte de las plataformas (art. 152 quinquies F letra c, Código del Trabajo).

Respecto de la forma de implementación de la ley es donde se reconocieron en mayor medida aspectos negativos de la misma. El más relevante corresponde a la capacidad estatal de implementar una fiscalización efectiva de las obligaciones establecidas en la ley. Narrativamente este aspecto se construye como un temor o frustración hacia la incapacidad del Estado, en el caso de representantes del sector privado, o como una tarea a trabajar y mejorar, según la perspectiva de los representantes de las instituciones estatales. Sin embargo, gran parte de los entrevistados está de acuerdo en que la inacción generaría perjuicios al trabajador, ya sea por no entregarle resguardos efectivos, o por la desconfianza a la capacidad de autorregulación e interpretación de las otras plataformas.

Del mismo modo, hubo especial preocupación en cómo la implementación de la ley puede afectar el trabajo en plataformas digitales de formas no previstas en el diseño de la misma. Durante las entrevistas se identificó una dicotomía entre la satisfacción por los acuerdos logrados en la redacción de la ley y la preocupación con la interpretación de las agencias estatales que se encargan de la implementación. Si en el diseño de la ley se valoró la existencia



de trabajadores dependientes e independientes para compatibilizar la protección de los trabajadores con la dinámica del mercado de plataformas, en la implementación existe la preocupación de que no se reconociera esta distinción por parte de la Dirección del Trabajo.

Durante la realización de este estudio se publicó y judicializó el Dictamen N° 1831/39 del 19 de octubre del 2022, redactado por la Dirección del Trabajo, que tiene por objeto reglamentar el funcionamiento de la Ley N° 21.431. Este evento fue trascendental a la hora de discutir la valoración de la implementación de la ley en las entrevistas.

Las percepciones sobre este Dictamen fueron mixtas por parte de los entrevistados, en este sentido un representante de las plataformas menciona *“el Dictamen incluso cuestiona la figura del trabajador independiente que en [...] la idea de esta, y el espíritu, de esta ley era efectivamente que existieran trabajadores dependientes e independientes”* (Representante de plataformas).

Un representante de las instituciones de diseño señala todo lo contrario: *“el Dictamen que salió, en el fondo, trajo mucha certeza al tema que quedaba medio indefinido en la ley, que era cuando se tiene un contrato de trabajo y cuando un contrato de prestación de servicio”* (Representante de institución de diseño).

Sin perjuicio de las posturas antagónicas entre distintos actores, el trabajo cualitativo de este estudio no identificó relevancia para los trabajadores sobre este asunto. Al preguntarle expresamente a un trabajador sobre su relación con la Dirección y su Dictamen respondió sencillamente: *“No, con la Dirección del Trabajo nada.”* (Trabajador)

Un punto de especial conflicto con la ley, desde la perspectiva de los trabajadores, fue la emisión de boletas con retención del pago provisional mensual. La sensación de perjuicio por la pérdida de ese monto es patente: *“[...] lo que no agradecen es el tema de que tengamos nosotros que pagar ese 13% íntegramente sin el apoyo de nadie”* (Trabajador). Más explícito es otro trabajador: *“Me carga tener que dar boleta, en realidad feliz doy una boleta, pero por qué tengo que asumir el 13% yo...”*. (Trabajador). Esto es concordante con que la mayor justificación declarada por los trabajadores para explicar su trabajo en plataformas es generar más ingresos.

## 4.2 Perspectiva cuantitativa

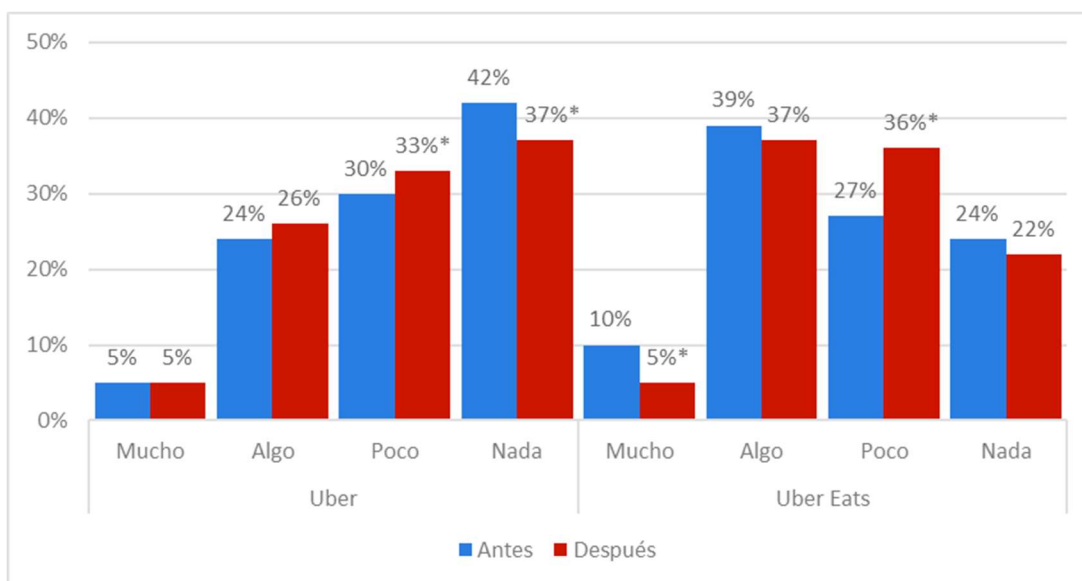
### 4.2.1 Conocimiento de la ley

Todo cambio regulatorio plantea desafíos en distintos niveles, uno de los principales es el conocimiento y valoración de la nueva ley por parte de los trabajadores de las plataformas digitales. Ellos son el sujeto pasivo de la ley y su disposición a ella tiene consecuencias.

En este sentido, se les consultó a los trabajadores en la encuesta cuánto sabían de la ley en términos generales. El Gráfico N° 1 compara el conocimiento general de la nueva ley en ambas plataformas, antes y después de su implementación.



Gráfico 1. Conocimiento de la Ley N° 21.431



Fuente: elaboración propia a partir de las mediciones realizadas a trabajadores de Uber y Uber Eats en septiembre del 2022 y abril del 2023.

Nota: En las barras de la encuesta de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados que son estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

En términos generales existe un bajo conocimiento de la ley entre los conductores. Antes y después de su entrada en vigencia, más del 70% de los encuestados declaraba conocer “poco” o “nada” de ésta, aunque se constató un descenso significativo en el porcentaje de conductores que declaraban conocer “nada” de la ley. En la encuesta de entrada el porcentaje de conductores que desconocían la ley era de un 42%, mientras, en la encuesta de salida disminuyó a un 37%.

Existe un mayor conocimiento relativo de la ley entre los repartidores. La mitad declaraba conocer “poco” o “nada” de la ley antes de su entrada en vigencia. Sin embargo, existió un cambio en la distribución de respuestas hacia un menor grado de conocimiento en la segunda encuesta. Llama especialmente la atención el caso de quienes respondieron que conocían “mucho” de la ley. En la primera encuesta estos trabajadores alcanzaban un 10%, pero luego estos representaron solo un 5%. Sin embargo, no existieron cambios estadísticamente significativos entre quienes respondían conocer “nada”.

También se abordó de forma específica el conocimiento sobre las materias más innovadoras de la ley identificadas en las primeras etapas del estudio. Estas materias fueron flexibilidad laboral, seguridad laboral y social, canales de comunicación, transparencia de ganancias, derechos colectivos, jornada laboral y la obligación de emisión de boletas de honorarios. En la siguiente tabla se muestra el grado de conocimiento promedio de la ley en distintos aspectos. Se utilizó una escala de 1 a 10, siendo 1 “nada familiarizado” y 10 “muy familiarizado” con cada tema.

Tabla 7: Conocimiento por temas específicos de la ley (escala de 1 a 10)

CONOCIMIENTO PROMEDIO			
APP	CONTENIDO DE LA LEY	ENTRADA	SALIDA
UBER	Flexibilidad laboral	3,6	4,1*
	Seguridad social y laboral	3,1	3,1
	Canales de comunicación	3,4	3,6
	Transparencia de ganancias	3,9	3,9
	Derechos colectivos	2,6	2,6
	Jornada laboral	4,1	4,5*
	Emisión de boletas	3,1	3,2
UBER EATS	Flexibilidad laboral	4,7	4,9
	Seguridad social y laboral	4,3	4,0
	Canales de comunicación	4,7	4,5
	Transparencia de ganancias	5,4	5,2
	Derechos colectivos	3,9	3,6
	Jornada laboral	5,6	5,7
	Emisión de boletas	4,8	4,7

Fuente: elaboración propia en base a las mediciones realizadas a trabajadores de Uber y Uber Eats en septiembre 2022 y abril 2023.

Nota: En las columnas de la encuesta de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

En conductores, el bajo conocimiento de la ley en términos generales se replica en cada una de las temáticas de la ley, donde la familiarización con los temas es baja. Los promedios varían entre 2,6 a 4,1 de familiarización (en una escala de 1 a 10) en la primera encuesta, y entre 2,6 a 4,5 en la segunda encuesta. Entre los repartidores existe mayor familiaridad con las temáticas de la ley, respecto a los conductores, con promedios que varían entre 3,9 y 5,6 en la primera encuesta y entre 3,6 y 5,7 en la segunda encuesta. En términos generales es necesario considerar que el conocimiento reportado promedio únicamente superó el valor 5 en dos categorías, ambas en Uber Eats. De esta forma es posible señalar que existe un conocimiento bajo o medio de la ley.

Respecto a la variación del conocimiento de la ley en el tiempo, se observó a través de los temas y las aplicaciones que este no varió mayormente, salvo en jornada y flexibilidad laboral para los conductores, donde hay un aumento estadísticamente significativo, aunque de magnitud baja.

#### 4.2.2 Valoración de la ley

También se evaluó entre quienes poseían algún grado de conocimiento de la ley, su valoración general y específica en una escala de 1 a 10, siendo 1 “muy mala” y 10 “muy buena”. La Tabla N° 8 presenta en detalle estos resultados.

Tabla 8: Valoración general y en temas específicos de la ley (escala de 1 a 10)

VALORACIÓN PROMEDIO			
APP	CONTENIDO DE LA LEY	ENTRADA	SALIDA
UBER	Valoración general	4,7	4,8
	<i>Valoración por temas</i>		
	Flexibilidad laboral	5,6	5,7
	Seguridad social y laboral	5,0	4,7*
	Canales de comunicación	5,0	4,8
	Transparencia de ganancias	5,1	4,8*
	Derechos colectivos	4,6	4,2*
	Jornada laboral	5,3	5,5
	Emisión de boletas	4,6	4,2*
UBER EATS	Valoración general	6,0	5,6
	<i>Valoración por temas</i>		
	Flexibilidad laboral	6,1	6,1
	Seguridad social y laboral	6,1	5,7
	Canales de comunicación	6,2	5,6*
	Transparencia de ganancias	6,7	6,0*
	Derechos colectivos	5,8	5,2*
	Jornada laboral	6,2	6,0
	Emisión de boletas	6,1	5,5*

Fuente: elaboración propia en base a las mediciones realizadas a trabajadores de Uber y Uber Eats en septiembre 2022 y abril 2023.

Nota: En las columnas de la encuesta de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

Entre quienes declararon conocer al menos “un poco” de la ley, existe una alta heterogeneidad en su valoración general. Tanto para conductores como repartidores la mayor cantidad de observaciones son los valores 1, 5 y 10. La ley fue calificada en la medición inicial con una nota promedio de 4,7 por los conductores y un 6,0 por los repartidores. En términos de la variación temporal, no hubo cambios estadísticamente significativos en la valoración de la ley, ya que para los conductores de Uber la valoración aumentó en 0,1 punto de 4,7 a 4,8, y para los repartidores de Uber Eats bajó en 0,4 de 6,0 a 5,6.

Al preguntar respecto de temas específicos se constata una mayor valoración por parte de repartidores respecto a conductores. También fue posible notar ciertos cambios respecto de la encuesta de entrada. En ambas aplicaciones la valoración de aspectos como la transparencia de ganancias, los derechos colectivos y la emisión de boletas fueron a la baja. Para los repartidores existen descensos en la valoración después de la implementación de la ley en todos los aspectos, excepto en flexibilidad laboral, múltiples de estos estadísticamente significativos.

## 4.3 Conclusiones

A la luz de los hallazgos presentados las principales conclusiones del capítulo son las siguientes:

### 4.3.1 Bajo a intermedio conocimiento de la ley en los trabajadores

Se observa un desafío en el conocimiento de la ley. Desde las encuestas, son mayoritarios los conductores que declaran conocer poco o nada de la ley. Desde lo cualitativo este desafío lo reconocieron todos los perfiles entrevistados. Entre los trabajadores en general el manejo del contenido de la ley es impreciso y genérico. Además, la ley es confundida directamente con la Ley de Empresas de Aplicaciones de Transporte.

### 4.3.2 Esfuerzos de difusión no permean, no cambiando el conocimiento en el tiempo

Las instituciones y plataformas entrevistadas realizan esfuerzos de comunicar el contenido y alcance de la ley, incluso algunos trabajadores relataron esfuerzos propios para acercar el contenido a sus compañeros. Sin embargo, ese esfuerzo no es captado totalmente en las encuestas. El conocimiento de la ley, tanto general como específico, no aumenta en el tiempo.

### 4.3.3 Mayor valoración de la ley entre quienes no son trabajadores

En el trabajo cualitativo pudieron observarse dos dimensiones de valoración positiva de la ley en los perfiles que no eran trabajadores. Una dimensión vertical tiene que ver con la relación empleador-trabajador, en ella se ve cómo la ley resolvió la necesidad de contar con un estatuto de protección y garantías para un universo de trabajadores. Este punto es interesante pues parece difuminar la dicotomía que se cree existir entre protección y dependencia laboral. La dimensión horizontal, por otra parte, corresponde a la expectativa de “nivelación de la cancha de juego” entre las plataformas, generando reglas comunes para el mercado de las plataformas.

### 4.3.4 Menor valoración entre trabajadores y a la baja en aspectos sensibles para ellos

Desde las encuestas la valoración de la ley es intermedia, mayor entre los repartidores respecto a los conductores. La visión de los trabajadores entrevistados respecto de la ley es coherente con las encuestas. Estos suelen priorizar su trabajo y no detenerse en grandes aspectos de la ley más que aquellos que afectan su ingreso presente. En este sentido las diferencias significativas observadas en la valoración sobre la emisión de boletas o transparencia de ganancias, todas a la baja, se justifican adecuadamente a la sensación de los trabajadores.

### 4.3.5 Las diferencias de valoración en la ley se amplían en temas específicos

La ley es ampliamente valorada por quienes no son trabajadores en la dimensión de protección social. Adicionalmente, entrevistados destacaron la relevancia de los derechos colectivos. Desde la perspectiva de los conductores y repartidores estas dos temáticas estuvieron entre las dos menos valoradas. Adicionalmente, su valoración descendió entre quienes fueron encuestados una vez que entró en vigencia la ley. Se posiciona como un tema preocupante en este plano los cambios en la valoración de los trabajadores en seguridad social.

## 5 PROTECCIÓN SOCIAL

Esta dimensión comprende el análisis de dos puntos señalados como transversales en el diseño de la ley: la seguridad social, entendiendo ésta como contar con un seguro de salud e incorporarse al sistema de pensiones, y la seguridad laboral (Ministerio del Trabajo, 2020), comprendida por los elementos de protección personal y el seguro de bienes personales.

En este capítulo se exploran, en primer lugar, las reflexiones de los distintos actores entrevistados respecto de las cotizaciones, y su relación con la Operación Renta, la distribución y uso de equipamiento de elementos de protección personal y el nuevo seguro de bienes personales. Luego, se presentan los cambios más importantes observados en las encuestas antes y después de la implementación de la ley. Se concluye con los principales hallazgos.

### 5.1 Perspectiva cualitativa

#### 5.1.1 Seguridad social y cotizaciones

Fue de especial interés conocer no solo la valoración general de esta materia, si no que los esfuerzos de implementación por parte de las plataformas y el Estado, las consideraciones durante el diseño, y la recepción por parte de los trabajadores.

En particular, el artículo 152 quáter Y de la ley, le da derecho a este tipo de trabajadores a acceder a pensión de vejez, cobertura de salud, al reconocimiento de cargas familiares y a los seguros de invalidez y sobrevivencia, enfermedades profesionales y ley SANNA por medio de sus pagos provisionales mensuales (PPM). Esto significa hacerlos parte de una proporción importante de la red de seguridad social con la que cuenta el Estado.

Entrevistados de las instituciones de diseño y análisis de políticas públicas declararon sobre este punto su preocupación en la forma de implementación. Reconocen que obligar a cotizar es una disminución del ingreso presente de los trabajadores, por lo que la estructura de los incentivos para las empresas y trabajadores debe ser capaz de alinear los intereses de ambos para cumplir con este fin. Así, la implementación de la ley debe ser capaz de materializar el pago de las cotizaciones de los trabajadores y asegurar el cumplimiento con el espíritu de la ley.

Por su parte, representantes de las plataformas reconocen en este punto un desafío de implementación que se asocia a la inconsistencia normativa en la regulación de la actividad global por parte del Estado:

*“Piensa que hoy día estamos regulados, está regulada la relación laboral que existe entre trabajadores<sup>7</sup> y la plataforma, pero los servicios de plataforma de transporte no están reconocidos. Entonces, todavía hay gente que le quitan los autos y les dan multa. Entonces, son esas inconsistencias que hacen muy difícil entender qué está regulando qué y cuáles son los beneficios para mí como trabajador independiente de hacer esto,*

---

<sup>7</sup> N de la R: Se reemplazó en la cita el texto original por “trabajadores” para proteger la identidad del informante.

*cuál es mi beneficio de boletear, cuál es mi beneficio del seguro, versus las obligaciones que la ley también me trae". (Representante de plataformas).*

La preocupación por la necesidad de claridad para los trabajadores, que expresan desde las plataformas, tiene eco en las instituciones de implementación y fiscalización. Desde allí identifican la importancia de comunicar esta información sobre seguridad social incorporándolas en su acción regulatoria y también alinear los incentivos de plataformas y trabajadores para el cumplimiento efectivo de este fin.

Ambas preocupaciones tienen asidero con la realidad de los trabajadores, de quienes en sus entrevistas fue posible distinguir diferencias en la disposición individual a aprovechar este mecanismo, y ausencia de claridad en su alcance y efectividad, como se observa en las citas expuestas en la Tabla N°9.

*Tabla 9. Ejemplos de percepciones de trabajadores sobre seguridad social*

FALTA DE DISPOSICIÓN	CONOCIMIENTO PARCIAL	FALTA DE EFECTIVIDAD
"[...] Entonces, tengo súper claro qué se puede ganar si uno hace bien la pega, todo bien hasta ahí, pero pagar además impuestos, que ahora pasó de 11% a 13%. Yo pago mi salud en forma independiente, entonces que me devuelvan 3 lucas me da lo mismo. Ahí ya no me gustó." (Trabajador)	"No, en ninguna de esas estoy. Estaba en Isapre cuando trabajaba, pero esto lo tengo que hacer por mi cuenta. Entonces, no estoy en ninguna de esas. Tendría que hacerlo en Fonasa, porque aquí la salud es cara, pero no me he puesto nuevamente a cotizar, porque lo tendría que hacer por mi parte." (Trabajador)	"El beneficio va para el titular de la cuenta; que otra persona lo use es responsabilidad del usuario y el otro sabe que al final del día está trabajando para él, lo cual no es legal, pero si nos vamos al deber ser es lo que está aplicado en la ley." (Trabajador)

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a actores clave.

Quienes manifestaban falta de disposición a cumplir en esta medida de la ley se fundaban en dos razones. Por un lado, la irrelevancia de este derecho por ser el trabajo de plataformas un ingreso secundario y por otro, quienes cotizan como independientes y prefieren maximizar su ingreso presente antes de hacer su pago provisional mensual. En el caso del conocimiento parcial proviene, principalmente, de la poca familiaridad con el mecanismo de operación de este derecho en los trabajadores independientes y su alcance. Estas reflexiones volverán a revisarse al momento de estudiar la emisión de boletas de honorarios.

Quienes opinaron que el mecanismo diseñado no era efectivo para aumentar el acceso a seguridad social lo hicieron bajo la preocupación de potenciales casos donde el que proveía el servicio fuera distinto de quién figuraba como contratado. Sin lugar a dudas, estas posibles situaciones corresponderían a un fenómeno multifactorial que escapa de las capacidades técnicas de las empresas y requiere un trabajo transversal entre actores públicos y privados.

### 5.1.2 Equipos de protección personal

El principal aspecto discutido sobre seguridad laboral fue sobre los equipos de protección personal (EPP) que deben ser entregados a los trabajadores. A pesar de ser transversalmente

reconocida la importancia de su correcto uso, este tópico demostró ser especialmente controversial entre los distintos actores en su implementación.

Todos los actores pertenecientes al mercado de plataformas identificaron como desproporcionada la obligación de entrega de un EPP a cada trabajador por plataforma (dada la realidad multiplataforma existente). Además, relevaron la inexistencia de productos adecuados en el mercado nacional y el importante esfuerzo logístico y monetario de su cumplimiento. En la Tabla N° 10 se presentan ejemplos de citas de los tres puntos señalados.

Tabla 10. Previsiones respecto a obligación de entrega de EPP (plataformas)

DESproporción DE LA OBLIGACIÓN	<p>“... es casi un concepto que están teniendo como de la minería [...] llega un trabajador, tú le das los cascos, rodilleras, etcétera, termina de trabajar, te los da de vuelta. En el mundo del delivery no funciona tanto así. O sea, tenemos más de 20.000 personas que hacen repartos de manera mensual, a nivel de todo el país. Imagínate un concepto donde cuatro aplicaciones tienen que estar dando [...] rodilleras y cascos a cada una de las personas [...] porque hay muchos, muchas, la mayoría también, como deben saber, aunque vemos que está con la mochila de una aplicación<sup>8</sup> en la mayoría de los casos están repartiendo para todas las aplicaciones. (Representante de plataformas)</p>
	<p>“...ellos (parlamentarios y organismos del Estado), nunca entendieron que había conductores que prestaban, por muchas aplicaciones, servicios durante un mismo día”. (Representante de plataformas)</p>
MERCADO INEXISTENTE	<p>“...Empresas de plataformas digitales que decían ‘pero cómo le vamos a dar casco a los trabajadores si los cascos no existen en Chile, no los puedo encontrar, los tengo que importar’”. (Representante de institución de implementación)<sup>9</sup></p>
DESAFÍO LOGÍSTICO	<p>“Una parte de los desafíos de implementación de esta ley era poder generar todos estos procesos internos para poder tener las confirmaciones y verificaciones de que, realmente, pudimos entregar los EPP solicitados a quien fuese”. (Representante de plataformas)</p>
	<p>“Este volumen de cascos con rodilleras y coderas no es tan fácil, [...] y necesitas alguien que te dé confianza que lo va a hacer, porque firmamos un contrato y queremos descansar en él. Y no son muchos y, como ya teníamos este (el proveedor de mochilas), fue como “¿cuánto nos cuesta?”, el equipo es especializado en negociar, por lo tanto, negociaron, vieron un costo, llegaron a un punto, firmaron un contrato y listo. No sé si listo, así como tan simple, pero sí quedó pseudo externalizado”. (Representante de plataformas)</p>

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a actores clave.

<sup>8</sup> N de la R: Nombre de la aplicación resguardada por acuerdo de privacidad.

<sup>9</sup> Fuera de registro esta afirmación fue confirmada por actores de plataformas digitales en comunicaciones personales.



Estas preocupaciones fueron validadas por actores de los otros perfiles (Tabla N°11). En las entrevistas reconocieron la necesidad de abordar de mejor manera el trabajo multiplataforma y los esfuerzos por resolver la falta de equipo en el mercado chileno.

Tabla 11. Prevenciones sobre EPP (instituciones de diseño e instituciones de fiscalización)

	INSTITUCIÓN DE DISEÑO Y ANÁLISIS	INSTITUCIÓN DE IMPLEMENTACIÓN Y FISCALIZACIÓN
DESproporción DE LA OBLIGACIÓN	<p>“... la ley establece, que todas las empresas tienen, o sea, que el trabajador tiene que recibir por su empresa los EPP. Y lo que nos ha argumentado la empresa, y que parece cierto, es que en el fondo un trabajador tiene más de una relación con una empresa. Entonces, en el fondo tenían que entregarle EPP, a más de uno. O sea, un trabajador recibía EPP duplicado de distintas empresas” (Representante de institución de diseño).</p>	<p>“(Las empresas) querían ver si el dictamen iba a abordar temas que la misma ley no abordaba o que quedaba medio en la nebulosa, algo tan básico como quién se tiene que hacer cargo de entregarle el casco si es que trabaja en paralelo para cinco empresas, donde, en verdad, es ilógico que tenga cinco cascos” (Representante de institución de implementación).</p>

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a actores clave.

No obstante, dentro del plano de los trabajadores las experiencias sobre la implementación fueron heterogéneas dentro de una misma aplicación y entre diferentes aplicaciones. Así, por ejemplo, algunos reportan cobros por la entrega y otros un descuento temporal. También reconocen que existe un mercado secundario de estos productos por parte de algunos trabajadores multiplataforma.

Se les consultó respecto de si cuentan con mecanismos de verificación por parte de las plataformas donde trabajan para el uso de EPP. Al respecto, solo algunos respondieron que existía un *checklist* o verificación directa por la aplicación a través de la interfaz de usuario.

### 5.1.3 Seguro de bienes personales

Junto con establecer la obligación de entregar un EPP por la plataforma y de devolverlo al término de los servicios, la ley obliga la contratación de un seguro de daños que asegure los bienes personales de los trabajadores en la prestación de servicios con una cobertura mínima anual de 50 unidades de fomento. (art. 152 quinquies letra F, Código del Trabajo).

Esta obligación fue percibida como desafiante por los entrevistados de plataformas digitales, quienes manifestaron importantes dudas sobre su factibilidad y alcance.

Tanto representantes de las plataformas, como de otras instituciones entrevistadas, problematizaron la inexistencia de una póliza de las características descritas en la ley en el mercado de seguros chileno. Así, se vieron obligados a recurrir a empresas y alianzas para poder obtener un producto adecuado a estos requisitos y financieramente viable.

En palabras de un actor dentro de las plataformas digitales:



*“De hecho, cuando hicimos el primer análisis no existía ni una póliza de ese estilo en Chile. Entonces era extraño y no me parece raro que para muchas aseguradoras haya sido raro. Nosotros teníamos conversaciones previas, pero no sé si todos tienen esa capacidad.”* (Representante de plataformas).

La reflexión sobre la capacidad de otros actores de la industria de plataformas de relacionarse con las aseguradoras generó espacios de inquietud en estabilidad financiera y competitividad:

*“el no saber cuál seguro tengo que contratar, obviamente para nosotros es algo terrible porque digo las diferencias de precio son de 400% y que es 400% que afecta directamente al margen y que te cambia de un margen positivo de resultado operacional a un margen negativo”.* (Representante de plataformas).

Otro actor complementa:

*“Ese disability de la propuesta a veces es un poco más complejo y podría empezar a generar que haya una cancha dispereja entre quienes están cumpliendo la ley y quienes no están cumpliendo la ley, y muchas no es porque no quieran cumplir la ley, sino porque simplemente no tienen acceso para poder cumplirla”.* (Representante de plataformas).

De todas formas, a pesar de reconocer esta situación, actores a cargo del diseño y análisis de la ley no problematizan al respecto. En este tenor, tienen confianza en que la demanda generada tendrá consecuencias en la oferta del mercado de seguros:

*“si bien es un seguro nuevo, me parece que no tiene ninguna complejidad. Me acuerdo que, ese mismo año, obligamos a tomar un seguro a las empresas por el Covid, que ese sí que tenía bastante más complejidades, y finalmente vimos, conversamos, y se llegó a establecer cuánto debía ser el precio, y no hubo ningún problema en la implementación”.* (Representante de institución de diseño).

Desde la visión de los trabajadores, respecto al seguro de bienes personales no hay mucha claridad en su contenido y cobertura, a pesar de reportar esfuerzos de comunicación por parte de las plataformas. Quiénes están más familiarizados disputan la inclusión del vehículo dentro de los bienes asegurados. Para el resto de los entrevistados existe desconocimiento sobre su existencia o confusión sobre su funcionamiento y operación.

Un punto de especial atención fue el riesgo por fraude de seguros, por un lado, en función del contenido de la póliza: *“desde nuestra perspectiva es muy fácil hacerle fraude, “perdí un bien personal”* (Representante de plataformas) y por la dinámica de trabajo multi plataforma, donde reflexionando respecto sobre a cuál póliza recurrir en caso de siniestros señalaba: *“... O por las dos, o por las tres (pólizas). Es muy amplio el cómo lo coordinas, la posibilidad de fraude es altísima y los números de viajes en general son muchos. Entonces, si te logran pillar en un punto para nosotros pueden ser fraudes de millones de dólares”.* (Representante de plataformas).

## 5.2 Perspectiva cuantitativa

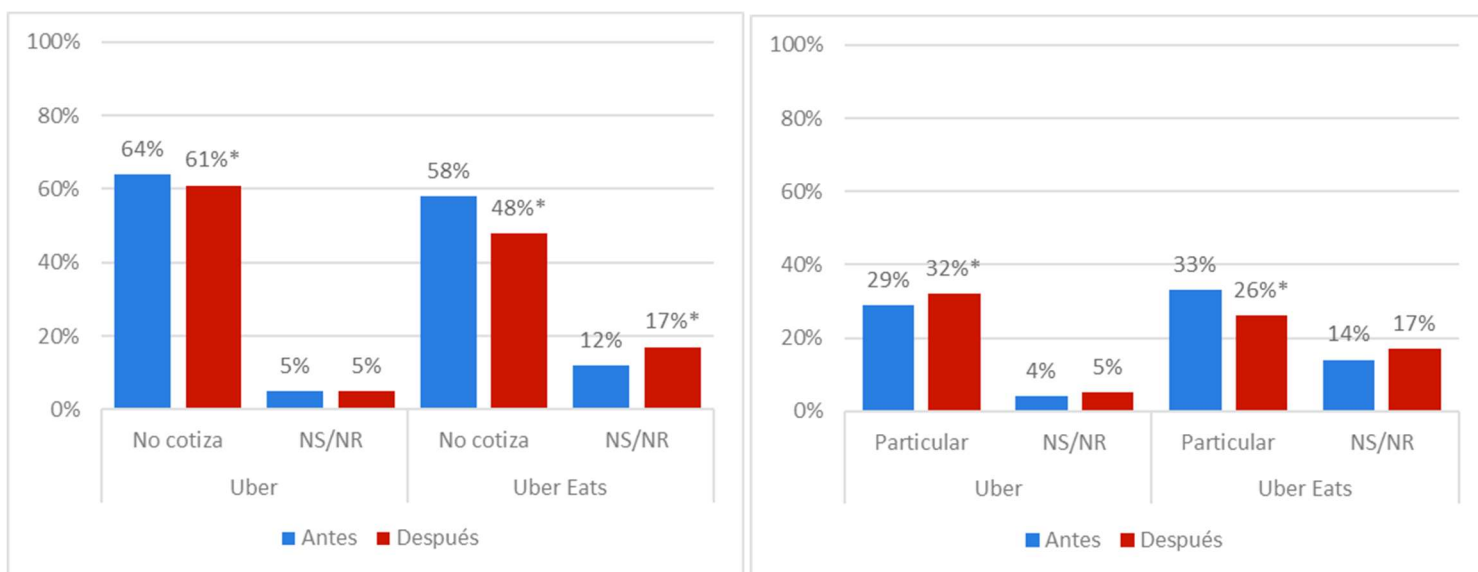
### 5.2.1 Seguridad social y cotizaciones

Para los trabajadores independientes de plataformas, la ley da el derecho a acceder a la cobertura de seguridad social cotizando en los términos de los artículos 92 y 92 F del Decreto Ley N° 3500 (art. 152 quáter Y, inciso final, Código del Trabajo). Esto quiere decir que los montos de cotización se descontarán de los montos retenidos por el Servicio de Impuestos Internos para el pago del impuesto a la renta por medio de los pagos provisionales mensuales (PPM) descontado el pago de impuestos correspondientes.

Para tener noción del universo de nuevos trabajadores que accederían por primera vez a seguridad social se consultó en ambas mediciones, si los trabajadores habían cotizado en salud y previsión el mes anterior y a través de qué mecanismo. El dato más relevante para efectos de este estudio es conocer el volumen de trabajadores que están fuera del sistema previsional y de salud que estarían teniendo acceso, por primera vez, a protección social.

En el Gráfico N°2 se muestra el porcentaje de trabajadores que reportaron no haber cotizado previsionalmente en el mes anterior a la aplicación de la encuesta (también se presenta quienes no responden o no saben la respuesta a la pregunta). Las columnas de la izquierda en cada panel corresponden a Uber y las de la derecha a Uber Eats.

*Gráfico 2: Trabajadores que declaran no haber cotizado previsionalmente y acceder a salud como particular el mes anterior*



Fuente: elaboración propia a partir de las mediciones realizadas a trabajadores de Uber y Uber Eats en septiembre 2022 y abril del 2023.

Nota: En las barras de la encuesta de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

Así, en lo que a previsión respecta, el 61% de los conductores de Uber y el 48% de los repartidores de Uber Eats declararon no haber cotizado previsionalmente el mes anterior a la

encuesta de salida (marzo del año 2023). Estos porcentajes corresponden a una disminución de 3 y 10 puntos porcentuales frente a la encuesta de entrada, respectivamente, donde se consultaba respecto al mes de agosto del año 2022, previo a la entrada en vigencia de la ley. En ambos casos la variación es estadísticamente significativa. Sin perjuicio de ello también aumenta en repartidores el porcentaje que no responde o no sabe la respuesta a la pregunta.

En el caso de la cotización para salud, el 32% de los conductores y el 26% de los repartidores declararon acceder a salud en forma particular. A diferencia de la medición inicial, en este ámbito la proporción de trabajadores que acceden así a los servicios de salud aumentó en 3 puntos porcentuales para los conductores, y disminuyó en 7 puntos porcentuales en los repartidores. En ambos casos la variación es estadísticamente significativa.

Como se observa del Gráfico 2, existía una importante proporción de trabajadores, en ambas plataformas, que no tenían acceso a cotización previsional ni a seguro de salud previo a la entrada en vigencia de la ley. Para esta población la ley significa un importante avance en seguridad social. Sin perjuicio de ello, en la encuesta de salida, la proporción de trabajadores fuera de cobertura continúa siendo relevante, incluso luego de la entrada en vigencia de la ley.

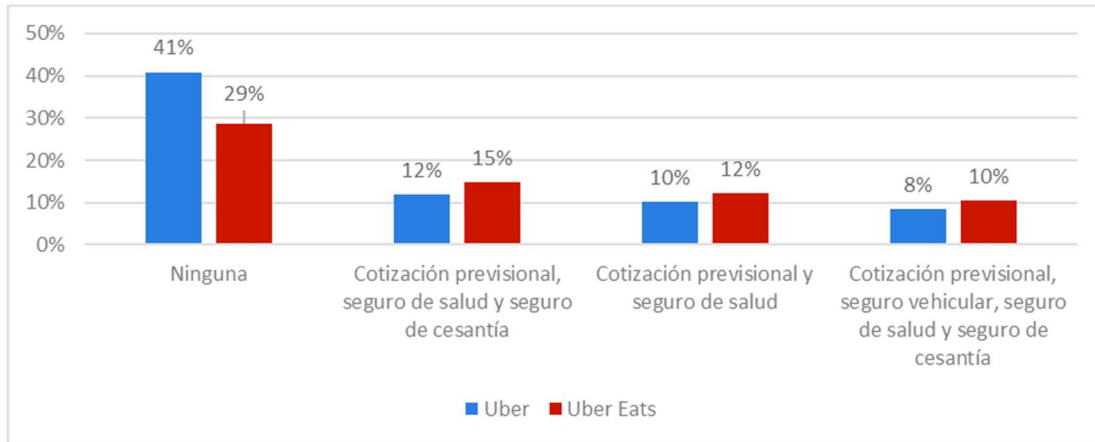
Como se ha señalado, la cotización de trabajadores independientes opera a través del descuento del monto retenido por concepto de PPM durante la Operación Renta de cada año. Estos son destinados a pensiones, salud y otros beneficios de la seguridad social. Por lo tanto, su cobertura descansa en el pago efectivo de estos montos mes a mes por quien actúe como agente retenedor.

El trabajo cualitativo, realizado entre ambas encuestas, entregó luces sobre un posible desconocimiento de los beneficios asociados al PPM. Dado lo anterior, se planteó la hipótesis de que la proporción de trabajadores que no cotizan ni cuentan con seguro de salud esté sobreestimada por el desconocimiento de los beneficios asociados a sus pagos provisionales mensuales.

Por este motivo, se les preguntó en la encuesta de salida si conocían la utilidad del pago de su PPM en este ámbito. Para reducir los sesgos de deseabilidad y el azar en esta respuesta, específicamente se les pidió identificar si “seguro vehicular”, “seguro de salud”, “cotización previsional”, y “seguro de desempleo” correspondían al destino de sus montos retenidos. Se formaron 16 combinaciones de respuestas posibles donde solo una era la correcta, aquella donde se reconocía que solo eran efectivas el seguro de salud y la cotización previsional.

En el siguiente gráfico se muestra que el 41% de los conductores no vinculó el pago de su PPM a alguna de estas alternativas, mientras que el 29% de los repartidores se comportó de igual manera. Sólo un 10% de los conductores y 12% de los repartidores asociaron correctamente el PPM solo con el acceso a seguro de salud y cotización previsional, descartando el seguro de desempleo y el seguro vehicular como beneficios cubiertos por el pago provisional mensual.

Gráfico 3: La retención del 13% de su boleta de honorarios, ¿a cuál o cuáles de los siguientes ámbitos Ud. la(s) asocia?



Fuente: elaboración propia a partir de la medición realizada a trabajadores de Uber y Uber Eats en abril del 2023.

Otro grupo de trabajadores señalaron que el destino de los montos retenidos cubre cotizaciones previsionales, salud y también el seguro de cesantía (12% Uber y 15% Uber Eats) y otros señalaron que el PPM se destina a todas estas coberturas (8% Uber y 10% Uber Eats), incluyendo el seguro vehicular.

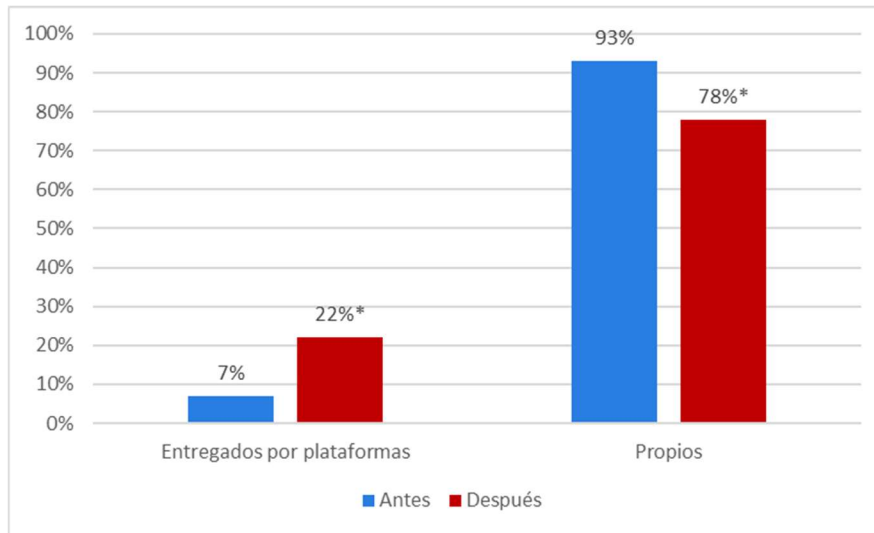
Con estos resultados en mente es relevante comprender que lo declarado en las encuestas respecto a cotización previsional y seguro de salud está mediado por un alto desconocimiento del funcionamiento del sistema.

### 5.2.2 Equipos de protección personal

Otra innovación contemplada en esta ley fue respecto de la seguridad en el trabajo. La normativa contempla entre sus aspectos principales contratar un seguro para los bienes personales de conductores y repartidores, y entregar un equipo de protección personal (EPP) a los repartidores.

Respecto al origen de los EPP, los resultados se muestran en el gráfico siguiente.

Gráfico 4: Origen de su equipo de protección personal (repartidores de Uber Eats)



Fuente: elaboración propia a partir de las mediciones realizadas a trabajadores de Uber Eats durante septiembre del 2022 y abril del 2023.

Nota: En las columnas de la encuesta de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

En primera instancia se observa que, a pesar de la entrada en vigencia de la ley, la mayoría de los repartidores (78%) continúa declarando que el origen de su EPP es propio, en desmedro de los provistos por plataformas digitales. Sin perjuicio de ello, en las dos categorías se aprecia un cambio estadísticamente significativo, que podría asociarse a la obligación de entrega de este equipo por la ley. Disminuye significativamente en 15 puntos porcentuales quienes declaran que el origen de su EPP es propio y aumenta significativamente en la misma magnitud los repartidores que reconocen el origen de su EPP en las plataformas.

La frecuencia del uso de este equipo suele ser alta, sin embargo, pudimos observar cambios estadísticamente significativos en dos categorías en direcciones opuestas. Por un lado, los trabajadores que declaraban uso diario de su EPP, en cada día trabajado, disminuyeron en 7 puntos porcentuales pasando de un 83% a 76%, y quienes declaraban nunca usarlo aumentó en 5 puntos porcentuales, pasando de un 5% a un 10%. Esta situación deja en evidencia que la disponibilidad de un EPP, sea este de origen propio o provisto por una plataforma digital, no garantiza su pleno uso.

### 5.2.3 Seguro de bienes personales

En lo que respecta al seguro de bienes personales, interesaba capturar el conocimiento por parte de los trabajadores del seguro que la ley exige a las compañías para su resguardo. Con este fin, se consultó si contaban con un seguro para los bienes personales que utilizan en su trabajo con la plataforma, antes y después de la entrada en vigencia de la ley. A pesar de que la ley garantiza la existencia de este seguro a través de las plataformas, no se encontraron cambios estadísticamente significativos entre ambas mediciones sobre su conocimiento. Así, el porcentaje de conductores que decía tener este seguro antes de la implementación de la ley era de un 13% y un 14% después de la entrada en vigencia de la ley. Mientras que en los repartidores un 11% reportaba tener seguro antes de la entrada en vigencia de la ley y un 14% en la segunda encuesta.

## 5.3 Conclusiones

A partir de la evidencia presentada en el capítulo, resulta posible concluir lo siguiente:

### 5.3.1 A pesar de la entrada en vigencia de la ley, un alto porcentaje de trabajadores declara que no cotiza previsionalmente ni accede a un seguro de salud

En la primera encuesta, previo a la entrada en vigencia de la ley, aproximadamente un 70% de los conductores y repartidores no cotizaron en un sistema previsional o no sabían si cotizaron. Uno de cada tres conductores no contaba con un seguro de salud o no sabía si contaba con uno. Adicionalmente, un 47% de los repartidores no contaba con un seguro previsional de salud o no sabía si contaba con uno. Si bien se observan algunos cambios en acceso a seguridad social luego de la entrada en vigencia de la ley, se mantienen altos porcentajes en estos indicadores.

### 5.3.2 En los trabajadores existe una desconexión relevante entre los pagos provisionales mensuales y potenciales beneficios en seguridad social

En lo que respecta a la seguridad social, los entrevistados reconocieron que esta dimensión constituye un avance importante en materia de protección a los trabajadores de plataformas. Sin embargo, se hacen notar dudas en cuanto a su efectividad y recepción por los trabajadores. Estos miedos se ven validados en sus entrevistas y las encuestas, donde solo uno de cada diez trabajadores asoció el PPM únicamente con los beneficios de seguro de salud y cotización previsional. El conocimiento sobre el mecanismo de operación de la cotización de independientes y cobertura es muy bajo y este pudiera ser un factor importante para explicar la alta proporción que responde en la encuesta no estar adscrito a la seguridad social luego de iniciada la ley.

### 5.3.3 EPP: En la práctica, más cercano a un problema que a una solución

La entrega de EPP significó un importante esfuerzo logístico para las plataformas y pudo observarse los resultados en el cambio de la procedencia declarada de los equipos por parte de los repartidores. Sin perjuicio de ello, el uso de EPP previo a la entrada en vigencia de la ley ya era alto en los repartidores, por lo que solo existió una sustitución del origen de este equipamiento. En adición, no se resuelven puntos importantes sobre la proporción de la obligación y las desventajas que puede generar en el mercado la compra de estos equipos certificados para plataformas pequeñas ni tampoco cómo resolver la duplicidad de equipos por trabajadores multiplataforma y los riesgos en estresar la capacidad de fiscalización del Estado. Un punto de especial cuidado es la aparición de un mercado secundario de estos productos.

### 5.3.4 Múltiples oportunidades para mejorar respecto a seguros de bienes personales

La obligación de entregar un seguro a bienes personales convivió con tres conflictos. Primero, la inexistencia de esta póliza en el mercado, lo que pone en desventaja a las plataformas pequeñas y a los trabajadores por las diferencias de calidad en pólizas que esto podría significar. Segundo, el riesgo que se abre a oportunidades de fraude en accidentes o situaciones donde no es posible rastrear la plataforma donde estaba activo el trabajador en el momento del siniestro. Por último, como desafíos, las encuestas demuestran una muy alta falta de conocimiento de los trabajadores sobre este seguro, en tanto desde las entrevistas se plantean dudas sobre su alcance.

## 6 RELACIÓN LABORAL

Esta sección busca evaluar las dinámicas ocurridas en las relaciones entre trabajadores y plataformas. Este es el aspecto central y motivación primera de la redacción de la ley, por este motivo se presentan a continuación los desafíos percibidos en la implementación de la ley en el trabajo cualitativo, las diferencias observadas en el universo de trabajadores antes y después de la entrada en vigencia de la ley a partir de los resultados de las encuestas, y las conclusiones correspondientes.

### 6.1 Perspectiva cualitativa

La entrada en vigencia e implementación de la ley en materia laboral obligó a poner en marcha una serie de procesos dentro de las plataformas y en distintas instituciones estatales. Por un lado, debieron celebrarse los contratos mandatados por la ley transmitiendo toda la información necesaria entre las partes, y por otro, preparar todo el aparato estatal para supervisar la implementación y garantías de los trabajadores. En este apartado se explora el proceso de celebración de contratos y su comprensión por los trabajadores, las capacidades estatales para darle efectividad a la ley, por medio de su fiscalización, y las reflexiones ocurridas sobre el Dictamen N° 1831/39 del 19 de octubre del 2022, redactado por la Dirección del Trabajo.

#### 6.1.1 Experiencia de la celebración de contratos entre plataformas y trabajadores

Al respecto de la celebración de contratos se presentan los esfuerzos para la redacción, firma y difusión de ellos entre los trabajadores.

Los principales desafíos identificados estuvieron en la redacción del contrato mismo y la familiarización de los trabajadores con su contenido. Ambos para asegurar el cumplimiento adecuado de la ley y el tranquilo desempeño de los trabajadores. Así manifestaban su preocupación distintos representantes de las plataformas digitales:

*“...nos dimos hartas vueltas en eso, porque no queríamos tener los problemas de nuestros competidores. Que competidores nuestros, que sacaron un contrato al día uno, al día 2 lo estaban modificando y el día 3 lo estaban modificando [...] eso atenta contra la experiencia de cliente de nuestros conductores [...] si vamos a sacar un contrato, asegurémonos que el contrato sea el definitivo.”* (Representante de plataformas).

En este sentido, existió una importante preocupación en que la comprensión del contenido de la ley y su aplicación en la definición del contenido que debían tener los contratos fuera coherente con el objetivo de la ley. Esto a fin de lograr un círculo virtuoso donde el adecuado cumplimiento de la ley mejora la experiencia del usuario.

Un punto interesante en el proceso de redacción y firma fue la preocupación manifestada por un representante de las plataformas sobre las restricciones que provocaba en materia de seguridad. El actor apuntó con preocupación los riesgos en los conflictos entre las políticas de seguridad de la plataforma y las restricciones contractuales:

*“la ley nos decía que no podíamos desactivar temporalmente, pero, por ejemplo, teníamos un caso: ¿qué pasa si tenemos una denuncia de acoso sexual?, ¿qué*



*hacemos? Porque nosotros desactivamos ante una denuncia de acoso sexual [...] si recibimos esto y la ley no nos permite, bueno, tenemos que poner que estas causas son causas de terminación de contrato para poder desactivar”. (Representante de plataformas).*

El proceso de firma, no presentó mayores dificultades técnicas. Los entrevistados manifestaron bastante confianza en sus capacidades de transmitir y celebrar los contratos. Del mismo modo manifestaron esfuerzos para comunicar y transmitir su contenido a los trabajadores.

Por su parte, los trabajadores reportaron haber leído sus contratos, sin embargo, reconocen no haberlo hecho con detención: *“Les voy a ser sincero, llegué hasta la página número 4, porque tiene 16, y después no seguí, creo que me salió un viaje o algo así”* (Trabajador), o sencillamente ignorarlo por no tener capacidad de intervención sobre él: *“llegó otro contrato, pero no lo leí, para qué lo voy a leer si al final si no lo acepto no puedo iniciarme en la plataforma, por lo tanto, tengo que aceptarlo.”* (Trabajador).

### 6.1.2 Consideraciones sobre el Dictamen de la Dirección del Trabajo

Gran parte del proceso de entrevistas se desarrolló durante el periodo de judicialización del Dictamen N° 1831/39. Esto permitió estudiar las diferentes percepciones de los actores frente a la ley y el reglamento.

En este sentido, las percepciones descritas frente al contenido material del Dictamen fueron mixtas. Por parte de los actores relacionados con las plataformas digitales, el Dictamen generó un importante grado de incomodidad debido a la sensación de una interpretación demasiado restrictiva de los trabajadores independientes y la sensación de frustración frente a la expectativa de claridad en vacíos percibidos dentro de la ley. En el caso de los actores de implementación, en general, describen espacios de coordinación con la Dirección del Trabajo y ven este acto administrativo como un avance en la implementación de la ley. Dado el conflicto que existía al momento de las entrevistas, estas visiones pueden considerarse como antagónicas.

Por parte de las instituciones de diseño y análisis, las reflexiones fueron mixtas. En este sentido, existieron interpretaciones que veían a este Dictamen como una forma de entregar certezas a los actores de plataformas y dar un espacio adecuado de operación. Otros concordaban con las plataformas estimando que el Dictamen entrega una rigidez innecesaria a un mercado laboral de características part-time y flexible, pudiendo alejarse del espíritu de la ley. Sin embargo, hay dos reflexiones respecto del rol del Dictamen y la Dirección del Trabajo que llaman la atención.

En primer lugar, está el rol que puede cumplir la Dirección del Trabajo en disminuir los costos de implementación de la ley para las plataformas y dar certezas para su operación:

*“(Con el Dictamen) tú garantizas homogeneidad en la fiscalización, uniformidad de la decisión, o sea, a diferencia de los jueces que [...] en el mismo hecho, un juez dice A y otro juez dice B y les cuesta organizarse y no hay mucha unificación en la definición de los jueces. En cambio, en la DT el jefe definió [...] y están obligados a hacerlo”. (Representante de institución de diseño).*

Este punto tiene que ver con validar el rol formal del Dictamen como señal a los distintos actores del mercado. La visión anterior constituye una diferencia a la judicialización laboral donde la diversidad de criterios posibles por los jueces de cada jurisdicción frente a un mismo problema



termina generando costos en asesorías e implementación diferenciados por jurisdicción. Sin embargo, esto no soluciona ni resuelve las controversias de fondo del Dictamen en particular.

Luego, está la reflexión sobre la fundamentación del Dictamen mismo. En este tema se reflexiona respecto a si la discusión es sobre el vínculo laboral y cuál es la expectativa del trabajador:

*“La percepción que tenemos nosotros es que las demandas de los trabajadores no estaban relacionadas tanto en clarificar el tipo de vínculo que tenían con la empresa, sino más bien demandas de otro tipo en relación al salario, a los mecanismos de evaluación, de desvinculación, etcétera.”* (Representantes de institución de diseño).

Entre los trabajadores, sin embargo, el tema no tuvo mayor espacio de discusión ni conocimiento. La tónica frente al conflicto judicial y el Dictamen fue de ajenidad a su trabajo cotidiano.

### 6.1.3 Capacidades estatales en la fiscalización de la ley

El rol de fiscalización del cumplimiento de la ley está dado por mandato legal a la Dirección del Trabajo. Al respecto, existieron importantes impresiones tanto sobre su capacidad material como técnica, para fiscalizar los distintos ámbitos de la ley. Además, se exploró la visión de los trabajadores respecto al rol de las instituciones del Estado.

La reflexión principal de este análisis, desde la perspectiva de los trabajadores, fue la importante confusión que existe en estos entre el Ministerio de Transporte y la Dirección del Trabajo. En general, los trabajadores de movilidad asociaban con mucha mayor rapidez la fiscalización de la ley con los inspectores del Ministerio de Transporte que con los fiscalizadores de la Dirección. Así, el Estado se transforma para ellos más en un agente de temer que un protector de sus garantías.

Incluso, para quienes están familiarizados con el rol de la Dirección del Trabajo, han reportado malestar respecto a la forma de implementación de la ley: *“... por ejemplo, nosotros hemos estado con la Dirección del Trabajo, con algún Subsecretario del Trabajo, hemos tenido algunas conversaciones, pero casi todas terminan en que “vayan a la Inspección, denuncien en la Inspección” en vez de “juntémonos, hagamos una mesa de trabajo y arreglemos esto para que no siga pasando”*” (Trabajador).

Las reflexiones del resto de los actores se centran en las dudas o desafíos sobre la capacidad del Estado de fiscalizar un mercado con cuya dinámica no está familiarizado como se sintetiza en la siguiente tabla:

Tabla 12. Desafíos o dificultades en capacidad de fiscalización por parte del Estado

INSTITUCIÓN DE DISEÑO Y ANÁLISIS	PLATAFORMAS	INSTITUCIÓN DE IMPLEMENTACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discriminación algoritmo</li> <li>• Rol del trabajador y organización sindical</li> <li>• Calidad de información entregada a trabajadores</li> <li>• Diseño de incentivos</li> <li>• Coherencia de criterios (judiciales y administrativos)</li> <li>• Capacidad de recursos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discriminación algoritmo</li> <li>• Límite de jornada</li> <li>• Ingreso mínimo</li> <li>• EPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discriminación algoritmo</li> <li>• EPP</li> <li>• Capacidad de recursos humanos</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a actores clave.

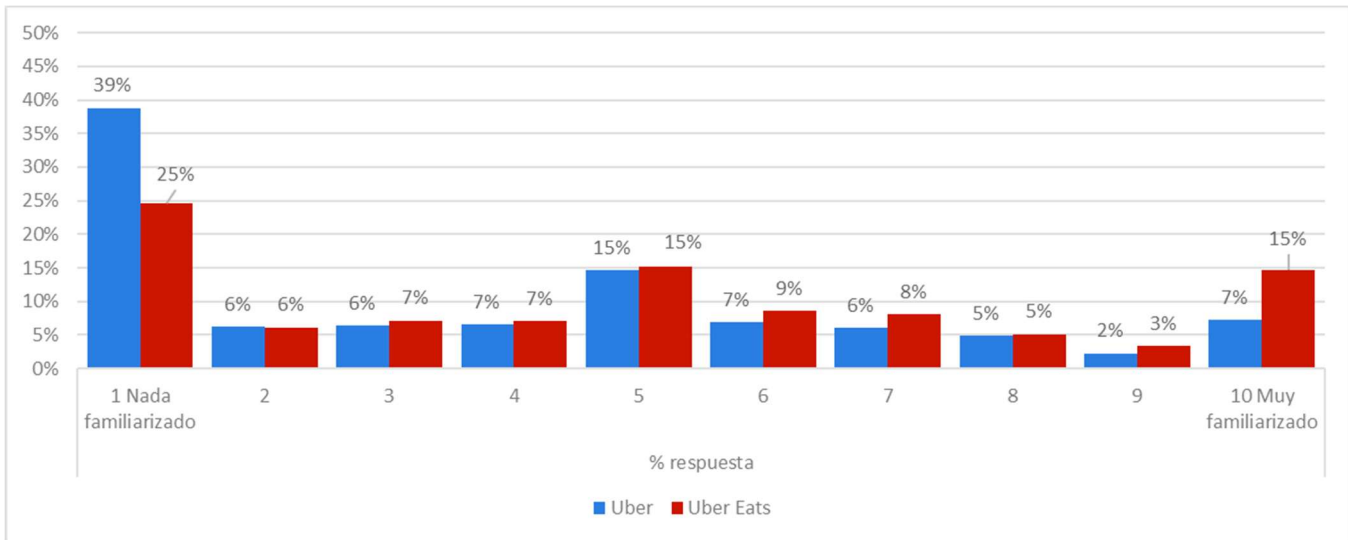
Es destacable el número de prevenciones que se hacen frente a las capacidades estatales de fiscalización, siendo importante aquellos desafíos y temores que levantan las instituciones encargadas del diseño y análisis de la ley. Sin embargo, los tres perfiles de actores presentan consideraciones en dos puntos: la capacidad - y pertinencia - de fiscalizar los algoritmos (art. 152 quinquies E, Código del Trabajo), y respecto del uso de EPP. Este último punto, se relaciona directamente con la capacidad de asociar el incumplimiento de esta obligación a la plataforma de trabajo al momento de fiscalizar.

## 6.2 Perspectiva cuantitativa

En relación a los aspectos de relaciones laborales entre los trabajadores y las plataformas que incorpora la ley, en las encuestas se intentó captar la percepción de los trabajadores frente a estas innovaciones y la valoración en aquellos ámbitos donde ya existían avances previos a septiembre del año 2022.

Como la entrada en vigencia de la ley implicaba un cambio en la situación contractual de los trabajadores, una de las preguntas de la segunda encuesta buscó identificar el grado de conocimiento sobre ello. Para esto se requirió a los trabajadores ubicarse en una escala de 1 a 10 respecto a cuán familiarizados estaban con sus contratos, siendo 1 nada familiarizado y 10 muy familiarizado. En el siguiente gráfico se muestran los resultados:

Gráfico 5. Distribución de conocimiento de los términos de los contratos



Fuente: elaboración propia a partir de la medición realizada a trabajadores de Uber y Uber Eats durante abril del 2023.

El gráfico anterior muestra un conjunto de realidades. En primera instancia heterogeneidad respecto al conocimiento del contenido de los contratos, aunque con una mayor tendencia a bajos niveles de familiarización. En segundo lugar, existe un mayor nivel de desconocimiento por parte de los conductores, donde un 39% declara estar nada familiarizado. Por otra parte, puede verse una más alta proporción de repartidores con alto nivel de familiarización con el contenido de sus contratos respecto de los conductores (15% v/s 7% respectivamente). Así, la nota promedio de conocimiento para los conductores es de 3,9 y para los repartidores de 4,9.

En la Tabla N° 13 se presenta información asociada a la relación laboral, para conductores y repartidores, tanto previo a la entrada en vigencia de la ley como una vez entrada en vigencia.

Tabla 13. Variables vinculadas a la relación laboral con Uber

VARIABLES		UBER		UBER EATS	
		ANTES	DESPUÉS	ANTES	DESPUÉS
FRECUENCIA DE COMUNICACIÓN CON UBER	NUNCA	55%	51%*	36%	36%
	1 VEZ AL MES	26%	24%	25%	21%
	2 A 3 VECES AL MES	14%	15%	24%	27%
	4 O MÁS VECES AL MES	5%	9%*	15%	17%
CALIFICACIÓN DEL SISTEMA DE DESCONEXIÓN Y APELACIÓN (1 a 10)		4,6	3,8*	4,8	4,0*
PARTICIPA EN ASOCIACIONES DE TRABAJADORES		9%	10%	8%	5%

Fuente: elaboración propia a partir de las mediciones realizadas a trabajadores de Uber y Uber Eats en septiembre del 2022 y abril del 2023.

Nota: En las columnas de la encuesta de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

Debido a que la ley establece la obligación de contar con un canal oficial de comunicación entre trabajadores y la empresa, se recogió su frecuencia de uso y la calificación que hacen los trabajadores a la transparencia de los mecanismos de desactivación y apelación.

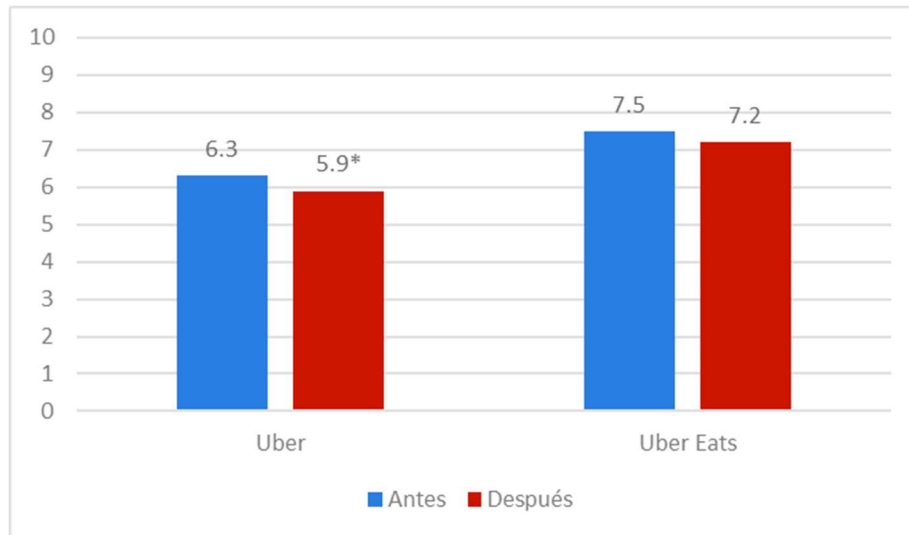
Respecto de la frecuencia de uso, los conductores tuvieron cambios significativos después de la ley: la proporción que declaró nunca usar los canales de comunicación bajó en 4 puntos porcentuales llegando hasta un 51%, en misma magnitud aumentaron los trabajadores que declaran usar estos canales 4 o más veces al mes, pasando de 5% a 9%. Mientras tanto, los repartidores no reportaron diferencias estadísticamente significativas respecto a la primera medición, donde un 36% declaró nunca usar estos canales en ambas mediciones y un 15% usarlo más de 4 veces al mes en la primera medición y un 17% en la segunda.

Junto con el uso de los canales de comunicación, se les solicitó calificar de 1 a 10 la transparencia ante las desactivaciones y procesos de apelación, siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta. En esta pregunta el comportamiento de conductores y repartidores varió negativamente. Para los primeros la calificación promedio bajó de 4,6 a 3,8, y en el caso de los repartidores bajó de 4,8 a 4,0.

Además de los elementos anteriores, la ley dio la facultad a los trabajadores independientes de asociarse y formar sindicatos para promover sus intereses y entregarles los derechos colectivos establecidos en la normativa. A partir de esto, se buscó medir en ambas encuestas el porcentaje de asociatividad de los trabajadores, preguntándoles si participan en un sindicato o grupo organizado de trabajadores. Los resultados obtenidos no mostraron cambios estadísticamente significativos frente a la primera encuesta, en la que un 9% de los trabajadores de Uber y un 8% de Uber Eats declararon participar de estas instancias. Para la segunda encuesta los resultados mostraron un 10% en Uber y un 5% en Uber Eats.

Finalmente, con el fin de obtener una perspectiva más completa de la visión de la plataforma por parte de los trabajadores, se indagó si recomendarían la app de Uber como trabajador a un amigo, con esta pregunta graduada en una escala de 1 a 10, donde 1 representa nada y 10 totalmente.

Gráfico 6: Disposición a recomendar la plataforma a un amigo



Fuente: elaboración propia a partir de las mediciones realizadas a trabajadores de Uber y Uber Eats en septiembre del 2022 y abril del 2023.

Nota: En las barras de la encuesta de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

La valoración a la plataforma se mantuvo en un rango medio-alto. Sin perjuicio de lo anterior, la nota promedio de disposición a recomendar la aplicación a un amigo como trabajador de Uber, bajó 0,4 puntos en Uber, pero no tuvo un cambio estadísticamente significativo entre los repartidores, quienes recomendarían en mayor medida la plataforma de Uber Eats, como se muestra en el Gráfico N° 6.

### 6.3 Conclusiones

A partir del levantamiento cualitativo y cuantitativo proporcionado es posible llegar a la siguiente síntesis de conclusiones para este capítulo:

#### 6.3.1 Contratos: un cambio relevante, aunque una mera formalidad en la práctica

La ley introdujo la formalización laboral de vínculos a través de contratos de trabajador independiente. La preparación para la implementación de este aspecto de la ley consideró una importante preocupación por parte de las plataformas en que el contenido de los contratos fuera adecuado y que se transmitiera de esta forma a los trabajadores. Hay consenso en que la lectura y firma de los contratos no fue un obstáculo en la implementación de la ley. No obstante, tanto desde las entrevistas como la encuesta de salida, puede verificarse que el manejo de su contenido es bajo en general, con un 39% de los conductores y un 25% de los repartidores declarando nula familiaridad. En las entrevistas los trabajadores argumentan en la falta de tiempo para familiarizarse con él, por tener que trabajar y la resignación a no poder ejercer cambios.

### 6.3.2 En otros ámbitos, la relación laboral se ve escasamente impactada

Con la entrada en vigencia de la ley se esperaba encontrar una serie de transformaciones en las relaciones laborales existentes entre las plataformas y trabajadores. La encuesta permitió observar que, en el caso de los conductores de Uber y repartidores Uber Eats, existieron escasos cambios en dichas dimensiones, y aquellos que se observaron resultaron marginales en magnitud. Prueba de ello son los resultados en el uso de canales de comunicación, la participación en algún sindicato o grupo organizado y la valoración a Uber medida como la recomendación a un amigo. Sí existió una disminución negativa en transparencia en desactivaciones y posibilidad de apelar.

### 6.3.3 La capacidad de fiscalización del Estado como una interrogante

Lo anterior dada la complejidad tecnológica que presenta la ley y la dinámica estructural multiplataforma del mercado de aplicaciones digitales. Aspectos como la fiscalización de los algoritmos y las responsabilidades de las plataformas en los casos de trabajadores vinculados a más de una dan especial recelo. Sin perjuicio de ello, es importante recordar que se reconoce la importancia de la fiscalización estatal para mantener una “cancha pareja” para los actores del mercado de plataformas de movilidad y *delivery*.

### 6.3.4 El rol de la Dirección del Trabajo: sustantivo y en el centro de la discordia

Finalmente, el rol de la Dirección del Trabajo en la implementación de la ley ha sido polémico. Las consecuencias de la implementación del Dictamen no pudieron ser observadas directamente en este estudio. Sin embargo, se obtuvieron importantes impresiones por los distintos actores. Las más llamativas son la sensación de frustración por parte de las plataformas respecto de las respuestas y claridad que esperaban del Dictamen, considerándolo alejado al espíritu que entienden de la ley, y la visión de este instrumento como una oportunidad de entregar certezas y garantías al mercado de plataformas.

## 7 ASPECTOS ECONÓMICOS

La actividad regulatoria tiene por fin afectar el comportamiento de las personas con el fin de lograr los objetivos esperados por los tomadores de decisiones (Friedman, 2016). El diseño de esta ley tiene elementos que entregarán más información a los trabajadores para tomar decisiones a la hora de proveer sus servicios. Además, considera aspectos como la emisión de documentos tributarios. Así, esta última dimensión comprende el estudio de aspectos económicos que se hayan dado con ocasión de la ley, en función de sus resultados esperados.

El capítulo comienza con las reflexiones de los actores respecto de las obligaciones tributarias establecidas en la ley y su cumplimiento, luego prosigue colocando el foco en los cambios en información entregada a los trabajadores, y las consecuencias de la desconexión obligatoria en la forma en que se prestan servicios. Luego, considera los cambios entre el periodo anterior a la entrada en vigencia en la ley y después de ella según las encuestas. Finalmente, se desarrollan las principales conclusiones a partir de los resultados expuestos.

### 7.1 Perspectiva cualitativa

Los tres aspectos que se presentan a continuación fueron de especial atención en la dimensión económica de la ley. Todos ellos consideran el esfuerzo por parte de las plataformas y el Estado en implementar las medidas, y las consecuencias de su funcionamiento.

#### 7.1.1 Obligaciones tributarias: emisión de boletas, PPM y Operación Renta

Siendo las empresas de plataformas digitales de servicios intermediarios entre usuarios y trabajadores y dado que no tienen un giro en asesorías tributarias, los actores pertenecientes a ese perfil han reconocido la dificultad de cumplir un rol activo con los trabajadores. No obstante, es importante reconocer las diferencias entre plataformas en este tema debido a modelos operacionales diferenciados que, en algunos casos, obligó a desarrollar nuevos procesos internos y tercerizar servicios, en otros ya se contaba con la capacidad instalada. Esto es reconocido como una ventaja comparativa por los entrevistados.

El Servicio de Impuestos Internos ha sido sumamente valorado por su disposición a colaborar y su capacidad técnica para acompañar a las plataformas en la adaptación y preparación para supervisar la emisión de boletas por los trabajadores. Asimismo, se ha descansado de forma importante en las instituciones de implementación y diseño para la capacitación y asistencia a los trabajadores. El rol de la Subdirección de Asistencia del Servicio de Impuestos Internos ha sido destacado por entrevistados del perfil de las instituciones de implementación:

*(la) Subdirección de Asistencia es la que se preocupa de difundir, van a dar información, [...] no solo en la página, sino que muchas veces las redes [...] (busca) cómo llegar a estos contribuyentes que tienen alguna normativa nueva especial y sobre todo, si no está familiarizado, que pasan quizás de que debían pagar o la informalidad a algo más formal. Entonces, ahí lo que se aplica son estas acciones de conocimiento, de difusión. (Representante de institución de implementación).*

Como se adelantó en el capítulo sobre protección social, para los trabajadores ha sido difícil adaptarse a la emisión de documentos tributarios y sus obligaciones consecuentes como el pago



provisional mensual (PPM) del 13% del monto bruto percibido. Las reacciones de los trabajadores respecto a la emisión de boletas de honorarios se presentan en la Tabla N° 14.

Tabla 14. Reacciones de trabajadores frente a boletas de honorarios

POSITIVAS	NEGATIVAS
<p>“Antes no sé si se podía, pero puede pedir una constancia de que tú eres un actual trabajador de esta aplicación, que es lo que actualmente te pide Extranjería, que tú actualmente trabajas de eso. Y la manera de comprobarlo es con las boletas que te genera la misma aplicación”. (Trabajador)</p>	<p>“...he revisado y [...] ponen las boletas cuando quieren y yo creo que no han tirado los montos que corresponden. Si yo revisara exhaustivamente desde el 1° de septiembre, yo creo que ellos no me han tirado las boletas por los montos correspondientes” (Trabajador).</p>
<p>“Al menos por mi parte es bastante sencillo, porque la empresa<sup>10</sup> donde estoy trabajando actualmente por boleta de honorarios me da la opción de hacerlas a través de un intermediario, donde ellos se encargan de emitir el 100% de las boletas. Entonces, yo me desligo un poco de eso y lo único que hago es hacer el formulario, el F29, que es la única tarea que en sí tengo. Por ese lado es bastante cómodo”. (Trabajador)</p>	<p>“Sí, pero yo no la uso por ese mismo tema, porque es como que haces todo el trabajo y no te queda nada. Y al final necesitas la plata para el día a día y no puedes esperar un año para que te devuelvan esa plata y más encima no te devuelven todo” (Trabajador).</p> <p>“Y la otra parte negativa, que a nosotros nos hubiera gustado que hubieran sido un poco más conscientes las autoridades, es el tema del 13%, a sabiendas que ese 13% que descontamos de las boletas van para nuestro propio beneficio, pero es un 13% que nosotros no estábamos descontando.” (Trabajador)</p>
<p>“Sí, inclusive, el tema de la retención de honorarios también es positivo, por ejemplo, para los que estamos regulares, porque nos permite postular a una residencia definitiva. Demostrarle al fisco y al gobierno que tenemos medios para sustentarnos en el país.” (Trabajador)</p>	<p>“...yo accedí a que una empresa externa me las hiciera automáticamente y por cada viaje que uno realiza te emiten una boleta. Eso es lo único malo que podría decir. Sería mucho mejor que tal vez se hiciera una boleta diaria o una boleta semanal”. (Trabajador)</p>

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a actores clave.

Respecto de las sensaciones positivas de la emisión de boletas destaca el rol que cumple la formalización laboral para los trabajadores migrantes y la función del intermediario para facilitar las tareas de los trabajadores. Sin embargo, este proceso no ha estado exento de problemas, por los errores en montos y volúmenes de emisión. Además, el rol de agente retenedor de los PPM en los conductores y repartidores es un punto crucial para la estimación de ingresos del trabajador. Esto es relevante debido a que el pago del PPM condiciona el acceso a seguridad social.

Finalmente, se preguntó por la experiencia en la Operación Renta. Desde las instituciones de implementación responsables nos manifestaron la necesidad de seguir avanzando en lograr alinear incentivos para un cumplimiento efectivo de la emisión de boletas y pago de PPM.

<sup>10</sup> N de la R: El nombre de la empresa ha sido editado para resguardar acuerdos de confidencialidad.

Comentaron estar trabajando, en virtud de la facultad que les entrega la ley, en un mecanismo para poder optimizar la recaudación y el acceso a la seguridad social consecuencia de este.

Para los trabajadores que realizaron la Operación Renta, la experiencia y amistades más familiarizadas en ese trámite fueron un aporte determinante para su ejecución.

### 7.1.2 Nueva información disponible y sus consecuencias

En general, todos los perfiles de actores entrevistados identificaron efectos negativos y positivos de la ley y su implementación. En algunos casos las reflexiones sobre algún punto concreto de la ley fueron antagónicas, siendo el caso más paradigmático la información entregada a los trabajadores.

La ley establece un mínimo de información a entregar por parte de las plataformas. Así, previo la aceptación del servicio, el trabajador debe conocer la identidad del usuario, medio de pago y domicilios de origen y destino (art. 152 quinquies C, Código del Trabajo).

Para parte de los actores de plataformas entrevistados esta información ya estaba cubierta en la interfaz de la aplicación de los trabajadores, pero para otros significó realizar procesos de desarrollo y adaptación tecnológica.

Uno de los puntos centrales en la implementación de estos cambios fue el esfuerzo por parte de las plataformas para realizar modificaciones en los códigos de las aplicaciones. Estos softwares son desarrollados por equipos que suelen encontrarse fuera de Chile que lidian con asuntos a nivel global. Esto presenta dos problemas para los equipos, por un lado, competir para obtener recursos para adaptar la aplicación contra el resto del mundo y, por otro, presentar un caso de negocios que puede ser contradictorio con los valores de la compañía. Este punto se levantó respecto de cuánta información entregar a los trabajadores sobre los usuarios:

*“...el nombre del usuario de la tarjeta entendemos que es para generar transparencia. Ahora, sí tienes el riesgo de discriminación y, de hecho, cuando lo llevas a una conversación en Estados Unidos lo pones en la balanza: si tenemos un nombre que genera discriminación, ¿estamos dispuestos como empresa a promover la discriminación aun cuando tengamos que cumplir con la regulación?”* (Representante de plataformas).

Además de los riesgos en materia de discriminación, existe preocupación por la adecuada fiscalización del cumplimiento de la norma en los competidores. Esto porque la información aportada a los trabajadores constituye incentivos para prestar servicios en una plataforma u otra lo que tiene consecuencias en tiempos de espera, costos y calidad para los usuarios.

En línea con lo anterior, desde la perspectiva de los trabajadores de las aplicaciones, el aumento de información sobre los usuarios es recibido positivamente. Para los trabajadores hay dos beneficios reportados. Por un lado, esta nueva información les significa la posibilidad de diseñar mejores rutas de trabajo para coordinar distintas aplicaciones:

*“Entonces, uno al entrar a la aplicación te daba el pedido y ya sabía para qué zona iba, entonces aceptaba y mentalmente no me iba a dar ese bajón de ánimo que me daba sabiendo que iba lejos o a una zona que no es buena. Eso me tocó vivirlo y vi súper bueno el cambio”* (Trabajador).

También les da la posibilidad de elegir destinos donde trabajar, y aumenta la sensación de seguridad por tener mayor control sobre los usuarios y servicios que prestan:

*“Ahora por el tema de la seguridad hay ciertas zonas que uno rechaza, porque “por la hora no me voy a meter allá”. La aplicación siempre intenta dar más dinero para motivar, pero si me siento en un riesgo muy alto yo decido no hacerlo. Eso también es bueno, que el repartidor tenga la última palabra sobre si va a recoger el pedido y luego llevarlo, si no quiere rechaza el pedido y listo”. (Trabajador)*

Dos citas son ejemplificadoras sobre la tensión respecto de cuánta información es adecuada compartir. Respecto a la información del pasajero, por ejemplo, por un lado, para las plataformas existe una preocupación sobre los riesgos de seguridad para sus usuarios; y, por otro, está la necesidad de los trabajadores de tener mayores garantías en la prestación de sus servicios.

*Tabla 15. Visiones antagónicas respecto de la obligación de información del pasajero*

RIESGO DE DISCRIMINACIÓN	AVANCE EN SEGURIDAD
<i>“Hoy día la ley nos pide [...] que vaya al nombre de la persona que está pidiendo el viaje.... O también hay cosas de safety que se nos levantaron: si yo conozco el nombre de una persona, lo recojo en un punto, ya sé dónde vive... De esta forma, estoy haciendo disclosure de harta información respecto a las personas”. (Representante de plataformas)</i>	<i>“Nosotros les hemos pedido a las aplicaciones que, ojalá, cuando las personas se dan de alta les pida la foto de carnet; a nosotros nos piden foto de carnet, licencia, certificado de antecedentes, de conductor, por lo tanto, nosotros decimos “al pasajero pídele mínimo el carnet y con eso estamos mucho más tranquilos”. Y eso sí ha cambiado la forma de trabajar, porque los muchachos van prefiriendo ahora que tienen más información al pasajero que más información tiene”. (Trabajador)</i>

Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de entrevistas.

### 7.1.3 Desconexión obligatoria

La ley vino a homogeneizar criterios de tiempos máximos de conexión para los trabajadores de plataformas. El artículo 152 quáter letra z, establece la obligación de desconexión por 12 horas continuas dentro de un periodo de 24 horas para los trabajadores. En este sentido, durante las entrevistas se produjeron conclusiones diversas sobre su necesidad, idoneidad de la norma y efectos.

Para los actores de la industria de plataformas, implementar la desconexión obligatoria fue un punto sensible por dos motivos: el primero fue la necesidad de cambiar su esquema original, que estaba certificado por la casa matriz y estimado como más beneficioso para el trabajador:

*“...el espíritu lo entiendo. Nosotros ya teníamos un proceso donde los desactivábamos si conducían demasiado y les pedíamos descansar. Es una política que miraba 72 horas para atrás las horas de conexión. Mucha gente se dedicó a pensar en esto y se desarrolló un proceso. Entonces le trajimos otra política que era menos restrictiva” (Representante de plataformas).*

El segundo fue el temor a la calidad del cumplimiento de parte de la competencia: *“Nosotros cumplimos con las horas de desconexión, que sí nos impacta porque desconectamos gente que podría seguir conduciendo y generando viajes. No sé si los competidores lo están haciendo”. (Representante de plataformas).*

Además de los cuestionamientos sobre la implementación, los representantes de los cuatro perfiles mostraron preocupación por el sentido mismo de la norma y su utilidad. Nuevamente apuntaron como problema de diseño la omisión del trabajo multiplataforma:

*“Obviamente que en la ley hay cosas que son muy difíciles de monitorear, por ejemplo, cuando la ley dice que no pueden trabajar más de 12 horas y todo el cuento, uno no puede monitorear eso en, por ejemplo, un Cabify cruzado con un Uber. Entonces, también hay ciertos sesgos, por así decirlo, o formas en las que es difícil monitorear entre una y otra. O sea, él podría trabajar 12 horas en una y después 12 horas en la otra”. (Representante de plataformas),*

En el mismo sentido, otro perfil entrevistado señala:

*“la desconexión digital tiene ese problema, el problema que el trabajador finalmente es libre de laborar para otra empresa. Es más, sería perfectamente posible que un trabajador tuviera un empleo formal, contratado laboralmente y trabajar, además, como rider o socio conductor. Y ahí tampoco podría garantizar la desconexión digital” (Representante de institución de diseño).*

Cuando se entrevistó a trabajadores respecto de este tema, las recepciones fueron distintas según el tipo de aplicación con la que trabajan. Sin embargo, en su mayoría reconocían el beneficio de la norma en términos de seguridad y calidad de vida, sobre todo quienes trabajaban en motocicletas y bicicletas. Pero también reconocían la posibilidad de saltar entre aplicaciones para poder continuar trabajando si así les parecía, cumpliendo las prevenciones que se levantaban por el resto de los actores.

## 7.2 Perspectiva cuantitativa

### 7.2.1 Obligaciones tributarias: emisión de boletas, PPM y Operación Renta

Como se ha mencionado, un aspecto de la ley fue la regularización de las obligaciones tributarias de los trabajadores independientes. Se explicitó el tratamiento tributario de sus ingresos, el deber de emisión de los documentos correspondientes, y se estableció la responsabilidad de la empresa de exigir que se extiendan estos documentos. Esto motivó tres preguntas orientadas a descubrir la familiaridad con el sistema de emisión de documentos tributarios, la disposición a emitir estos documentos y, para el último cuestionario, el cumplimiento de la misma a través de la frecuencia de los pagos provisorios mensuales del impuesto a la renta.

Las dos primeras preguntas fueron incorporadas en ambos cuestionarios a fin de evaluar cambios de disposición y aprendizajes respecto de las formas de cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Tabla 16: Familiaridad con emisión de boletas

	UBER		UBER EATS	
	ANTES	DESPUÉS	ANTES	DESPUÉS
MUY FAMILIARIZADO	7%	9% *	14%	15%
ALGO FAMILIARIZADO	30%	27%*	44%	34%*
NADA FAMILIARIZADO	63%	63%	42%	52%*

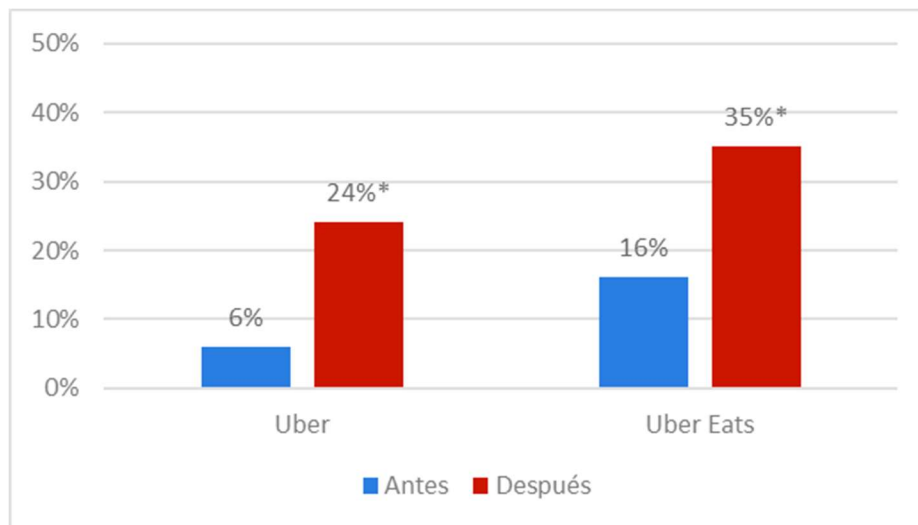
Fuente: elaboración propia a partir de mediciones realizadas a trabajadores de Uber y Uber Eats en septiembre de 2022 y abril de 2023.

Nota: En las columnas de la encuesta de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

En la Tabla N° 16 se muestran los resultados sobre la familiaridad de los trabajadores con la emisión de documentos tributarios. Destaca el alto porcentaje que declara estar “nada” familiarizado, específicamente un 63% en Uber, en ambas encuestas y un 42% y 52% en Uber Eats, en la primera y segunda encuesta, respectivamente. Los cambios en quienes declaran estar “muy” familiarizados son marginales en ambas aplicaciones.

En lo que respecta a la disposición a emitir boletas, los resultados de la encuesta de salida mostraron un importante cambio en ambas plataformas. En general se vio un aumento en la disposición de emisión por los trabajadores, el de mayor magnitud fue la cantidad de trabajadores que se apoyan en Uber para emitir sus boletas. En agosto del año 2022, previo a la entrada en vigencia de la ley, era solo un 6% de los conductores y un 16% de los repartidores. En tanto, en abril estos valores aumentaron a un 24% de los conductores y a un 35% de los repartidores. En el Gráfico N° 7 se ilustra la magnitud de esta diferencia.

Gráfico 7. Emisión de boletas ayudados por la aplicación



Fuente: elaboración propia a partir de mediciones realizadas a trabajadores de Uber y Uber Eats en septiembre de 2022 y abril de 2023.

Nota: En las barras de la encuesta de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

Finalmente, en la encuesta de salida se preguntó por la frecuencia con la que pagaban los trabajadores el 13% de sus PPM. En la Tabla N° 17 se observa el comportamiento de los conductores y repartidores. En ambos casos el grupo de mayor tamaño es el de quienes declaran nunca pagar estos montos, 63% y 47% en Uber y Uber Eats, respectivamente.

Tabla 17: Frecuencia declarada de pago de sus PPM

	UBER	UBER EATS
SIEMPRE	24%	37%
OCASIONAL	7%	9%
RARA VEZ	6%	7%
NUNCA	63%	47%

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta aplicada a trabajadores de Uber y Uber Eats durante abril de 2023.

Esta información es importante de considerar por dos factores decisivos, los ingresos al fisco que no estarían siendo enterados y los montos en seguridad social que no estarían aportándose a las cuentas y seguros de los trabajadores. Así, si bien el primer punto puede ser resuelto a través de la persecución del cumplimiento de las obligaciones tributarias adeudadas con todo el esfuerzo institucional que esto significa, estos montos son enterados a beneficio fiscal y no se sumarían al monto disponible de cotización al trabajador.

En adición a lo anterior, la ley N° 21.133 contempla que solo tienen obligación de cotizar quienes emiten boletas de honorarios por más de cinco ingresos mínimos en un año. En esa línea, una estimación exploratoria indica que solo el 62% de los conductores y el 28% de los repartidores estaría obligado a participar en un próximo proceso tributario, cifra que podría aumentar considerando la alta proporción de los encuestados que declara tener más de una fuente de ingresos (por ejemplo, por trabajo multiplataforma)<sup>11</sup>. Así, mientras que una parte de los trabajadores puede optar por no realizar sus cotizaciones de seguridad social, también hay una fracción de los conductores y repartidores a la cual, potencialmente, puede no corresponderle esta obligación.

En la práctica, estos hallazgos denotan que el vínculo esperado entre la emisión de boletas de honorarios por parte de los trabajadores y la incorporación a la seguridad social aún no ha sido del todo establecido en lo operativo. Esto representaría una materia pendiente en la implementación de la ley para dar cumplimiento a su espíritu original.

Una falencia en este sentido es que, si bien el pago de los PPM es obligatorio, en la práctica puede ser evitada por los trabajadores quedando pendiente de cobro por parte del Fisco. Esto en la práctica obliga al Estado a disponer recursos para su cobro extemporáneo y enteramiento directo a las arcas fiscales. En este sentido, para muchos de ellos opera un incentivo a maximizar su ingreso presente que colisiona con los objetivos vinculados a otorgar seguridad social y aun cuando se persiga el pago de los PPM, los montos enterados no podrían destinarse a seguridad social.

<sup>11</sup> Estimación en base a datos administrativos aportados por Uber. Considera ingreso mínimo mensual de \$460.000, vigente a partir de septiembre 2023.

### 7.2.2 Nueva información disponible y sus consecuencias

Entendiendo que la decisión de en qué plataforma trabajar está motivada por la información disponible, la ley estableció como obligación a las empresas entregar un mínimo de información a los trabajadores sobre el servicio a realizar. Se buscó conocer cuanta información conocían sobre el usuario y el viaje que deben realizar, antes de aceptarlo, y cuán relevante consideran esa información para elegir su zona de trabajo. Para esto se les solicitó calificar de 1 a 10, siendo 1 la nota más baja y 10 la más alta, la calidad de la información entregada y, en la misma escala, señalar que tan importante es esta información para elegir su zona de trabajo. Lo anterior se realizó antes de la entrada en vigencia de la ley y meses después de su fecha de inicio.

*Tabla 18: Conocimiento y valoración de la información sobre el viaje y el usuario antes de aceptar*

		INFO. VIAJE		INFO. USUARIO	
		ENTRADA	SALIDA	ENTRADA	SALIDA
CALIDAD	UBER	6,1	6,6*	4,2	4,6*
	UBER EATS	4,9	6,5*	3,2	3,2
IMPORTANCIA	UBER	8,6	8,7	7,9	7,8
	UBER EATS	8,7	8,3*	7,6	7,5

Fuente: Elaboración propia a partir de las mediciones realizadas a trabajadores de ambas plataformas en septiembre del 2022 y abril del 2023.

*Nota:* En las columnas de la encuesta de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

De acuerdo con la tabla anterior, en ambas plataformas existe un aumento en la calidad percibida de la información entregada por parte de la plataforma sobre el viaje a realizar, este aumento alcanza hasta los 1,6 puntos promedio en los repartidores. En conductores, el alza es más moderada llegando a 0,5 puntos en promedio. En tanto la importancia adjudicada a esta información se mantuvo cerca de la nota máxima, con 8,7 para Uber y 8,3 para Uber Eats.

Respecto de la información del usuario, únicamente se observa un aumento de 4 décimas en comparación a la encuesta de entrada en los conductores, llegando a una evaluación de 4,6. No existieron más cambios estadísticamente significativos en información sobre el usuario.

A pesar de que se observan cambios en la información del viaje antes de aceptarlo, esto no pareciera afectar en la práctica las dinámicas establecidas en lo que concierne a zonas de trabajo. Se preguntó a los trabajadores si existía una zona de trabajo frecuente donde prestaran servicios. Para los trabajadores que usan Uber la respuesta afirmativa en la primera medición fue de 68%, en cambio en la segunda fue de un 69%, variación sin significancia estadística. Para los repartidores alcanzó un 77% en la primera medición y 79% en la segunda, también sin significancia estadística.

Otro aspecto relevante respecto de la información disponible para los trabajadores, y que es considerado en la ley (art. 152 quáter Y, Código del Trabajo), es el mecanismo de cálculo de honorarios. En la Tabla N° 19 se muestra el cambio entre ambas mediciones, septiembre 2022 y abril 2023, respecto de la capacidad de los repartidores y conductores de estimar sus ingresos por hora. No considera el universo de trabajadores que respondieron no sabe/no responde.



Tabla 19: Capacidad de estimar ingresos por hora

CAPACIDAD DE ESTIMAR INGRESOS POR HORA	UBER		UBER EATS	
	ANTES	DESPUÉS	ANTES	DESPUÉS
SIEMPRE	14%	20%*	11%	16%*
A VECES	54%	44%*	42%	33%*
NUNCA	31%	35%*	45%	50%

Fuente: Elaboración propia a partir de las mediciones realizadas a trabajadores de ambas plataformas en septiembre del 2022 y abril del 2023.

Nota: En las columnas de la encuesta de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

Los resultados de la tabla muestran algunos cambios en la capacidad de estimar ingreso por hora después de la entrada en vigencia de la ley. En los conductores puede verse que aumentaron significativamente quienes responden siempre y nunca. Esto es interesante, pues dado el diseño de la encuesta puede señalarse que, a pesar del tiempo transcurrido entre ambas mediciones, hubo conductores en los que disminuyó su capacidad de estimar. Este fenómeno no puede señalarse de los repartidores, pues no existieron cambios estadísticamente significativos en la opción “nunca”.

### 7.2.3 Desconexión obligatoria

En cuanto al análisis de las horas conectadas en la aplicación, una de las preocupaciones de la implementación de la ley eran las consecuencias que tendría en la forma de proveer el servicio el derecho y obligación de desconexión de 12 horas continuas. En consecuencia, se incorporaron en la encuesta de salida dos preguntas: ¿cómo les afectó el límite de desconexión? y, si se sentían perjudicados, se preguntó ¿qué alternativa escogía?

Tabla 20: Consecuencias percibidas por la desconexión obligatoria

	UBER	UBER EATS
BENEFICIADO	9,5%	14,4%
PERJUDICADO	21,8%	20,2%
NO AFECTADO	61,6%	60,0%
NO CONOCÍA LA MEDIDA	7,1%	5,4%

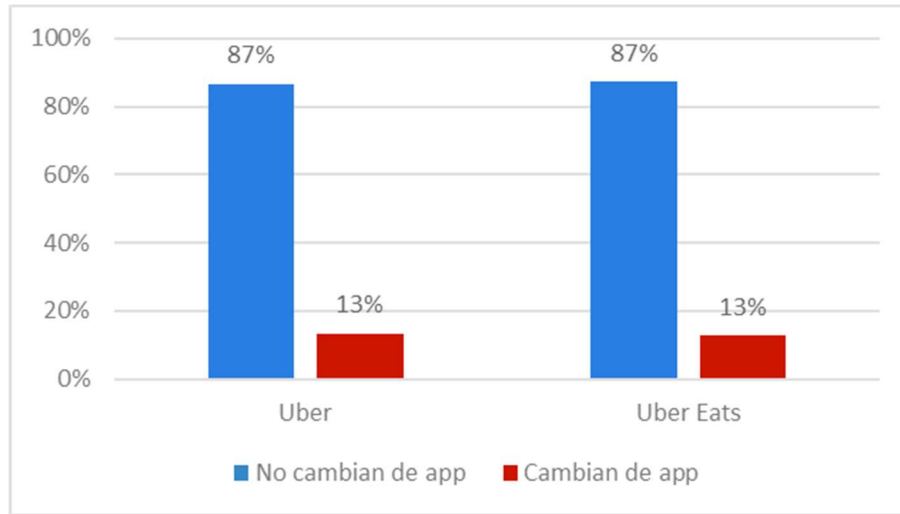
Fuente: elaboración propia a partir de mediciones realizadas a los trabajadores de Uber y Uber Eats durante abril del 2023.

Los resultados de la Tabla N°20 dan cuenta que la mayoría de los trabajadores, de ambas plataformas, aproximadamente tres de cada cinco, no reportaron afectación por el límite de horas y desconexión obligatoria establecido en la ley. Aproximadamente, uno de cada cinco trabajadores se declaraba perjudicado por la desconexión obligatoria luego de 12 horas.

Respecto de la decisión que tomaban quienes se sentían perjudicados se les solicitó elegir entre cuatro alternativas no excluyentes: la primera es el cambio de plataforma una vez cumplido el límite de 12 horas. En tanto las otras tres se asociaban a verse obligados a privilegiar horarios debido al límite, entre las opciones privilegiar la conexión durante la mañana, durante la tarde, y durante la noche. En el siguiente gráfico se muestra la proporción de trabajadores que se cambian de aplicación al cumplir el límite de horas y los que no, en ambas plataformas.



Gráfico 8: Trabajadores que cambian de plataforma por límite de conexión (solo entre perjudicados)



Fuente: elaboración propia a partir de mediciones realizadas a trabajadores de Uber y Uber Eats durante abril de 2023.

Para ambas plataformas, entre los trabajadores que se declaran perjudicados por la desconexión luego de 12 horas, un 13% toma la decisión de cambiar de plataforma al cumplir su límite, sin embargo, el 87% optó por estrategias de concentración de su jornada de trabajo, es decir, modificaron su jornada para concentrar su trabajo en horarios de alta demanda en vez de operar libremente durante el día.

### 7.3 Conclusiones

A partir de los hallazgos desarrollados resulta factible arribar a las siguientes conclusiones:

#### 7.3.1 En su mayoría, los trabajadores declaran no realizar pagos provisionales mensuales, generando efectos negativos en lo tributario y en seguridad social.

Sobre la mitad de los trabajadores declara nunca realizar pagos provisionales mensuales. En lo que respecta a las obligaciones tributarias que contiene la ley, esto es reconocido sin lugar a dudas, como un punto de especial dificultad. Desde las plataformas reconocen la necesidad de ayudar a los trabajadores, pero lo identifican fuera de su esfera de competencias. Desde las instituciones de implementación también ven con especial atención formas de alinear incentivos para que puedan enterarse los montos de impuestos correspondientes y dar acceso efectivo con ello a la seguridad social. La adscripción a la seguridad social en la práctica está siendo afectada por la diligencia de los conductores y repartidores en el pago de sus PPM. Sin perjuicio de lo anterior, el Servicio de Impuestos Internos es transversalmente apreciado en su disposición y competencias por todos los actores, y se vislumbra como un actor clave para materializar el espíritu de la ley.

### 7.3.2 En la actualidad existe una colisión entre maximizar el ingreso presente, de muy alta relevancia para los trabajadores, y los objetivos de seguridad social.

Para los conductores y repartidores, generar más ingresos sigue siendo la razón puntuada más alta para explicar su trabajo en plataformas digitales. Dado lo anterior, no sorprende que desde lo cualitativo algunos trabajadores manifestaran opiniones muy contrarias respecto a la pérdida de liquidez producto de la retención o pago provisional mensual. Esto explicaría la proporción que declara pagar nunca, rara vez u ocasionalmente su PPM para aumentar su liquidez mensual. Esto pudiera ser un factor relevante para explicar por qué resultaron menores en magnitud, una vez entrada en vigencia la ley, los cambios en cotización previsional y seguro de salud.

### 7.3.3 Progresos, oportunidades y persistencia de desafíos en la emisión de boletas.

Los trabajadores reportaron sensaciones mixtas sobre la emisión de boletas y el pago de los PPM y algunos de ellos reconocían esta obligación como una oportunidad de acceder a seguridad social e, incluso, una forma de regularizar su situación migratoria en Chile. No obstante, a pesar de las diferencias en la frecuencia de pago, se apreció en la encuesta y entrevistas una valoración especial de las herramientas dispuestas por Uber para la emisión de boletas. Sin perjuicio de ello, persiste un porcentaje mayoritario de trabajadores que se declara nada familiarizado con la emisión de boletas.

### 7.3.4 Los trabajadores reconocen el aumento en información disponible y la valoran.

Los trabajadores en las encuestas distinguieron el aumento de la información disponible respecto a los viajes y además valoraron positivamente este tipo información en su quehacer. En las entrevistas comentaron cómo esto les permitía planificar mejor su trabajo. Todo esto fue producto de un esfuerzo técnico y logístico de las plataformas quienes muchas veces tuvieron que remitirse a sus equipos centrales en el extranjero y levantar casos de negocio especiales para Chile.

### 7.3.5 Es marginal el grupo de trabajadores que burla la norma de desconexión.

La desconexión obligatoria generó importante preocupación sobre su factibilidad fiscalizadora y compatibilidad con el trabajo multiplataforma. Efectivamente se puede ver en las encuestas y algunas entrevistas que trabajadores elegían cambiar de aplicación para burlar el límite de trabajo. Sin embargo, la magnitud de trabajadores que se sentían perjudicados por esta medida solo alcanzaba alrededor del 20% en ambas plataformas. Entre quienes se declaran como perjudicados, solo un 13% se cambia a otra plataforma luego de cumplir el límite establecido.

## 8 GRUPOS DE INTERÉS

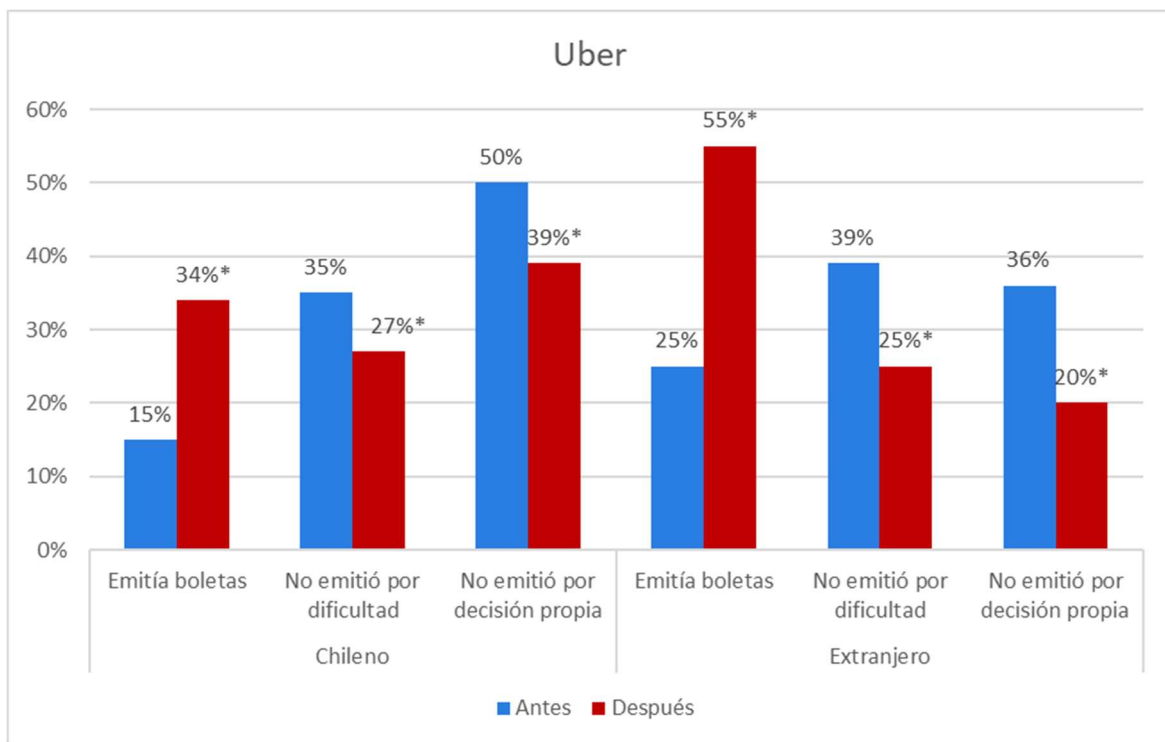
Además del trabajo realizado respecto de la población de trabajadores de Uber Eats y Uber, se exploraron resultados desagregando por variables demográficas y laborales. En este capítulo se presentan los cambios más llamativos antes y después de la ley en grupos de interés.

### 8.1 Perspectiva demográfica

Al desagregar por nacionalidad, el comportamiento entre chilenos y extranjeros presenta múltiples diferencias, con una tendencia clara de los extranjeros a una mayor familiarización y cumplimiento de la ley. Un ejemplo de esto fue la predisposición a la emisión de boletas.

Los conductores extranjeros que emiten boletas aumentaron en una magnitud mayor que los chilenos, aunque ambos de manera estadísticamente significativa (Gráfico N°9). Los extranjeros pasaron desde 25% al 55%, en comparación al 15% a 34% en el caso de chilenos. Por su parte, los conductores que señalaban no emitir boletas tanto por dificultad o por voluntad propia se redujeron desde 75% a 45% en los extranjeros y de 85% a 66% en chilenos.

Gráfico 9. Emisión de boletas por nacionalidad en Uber

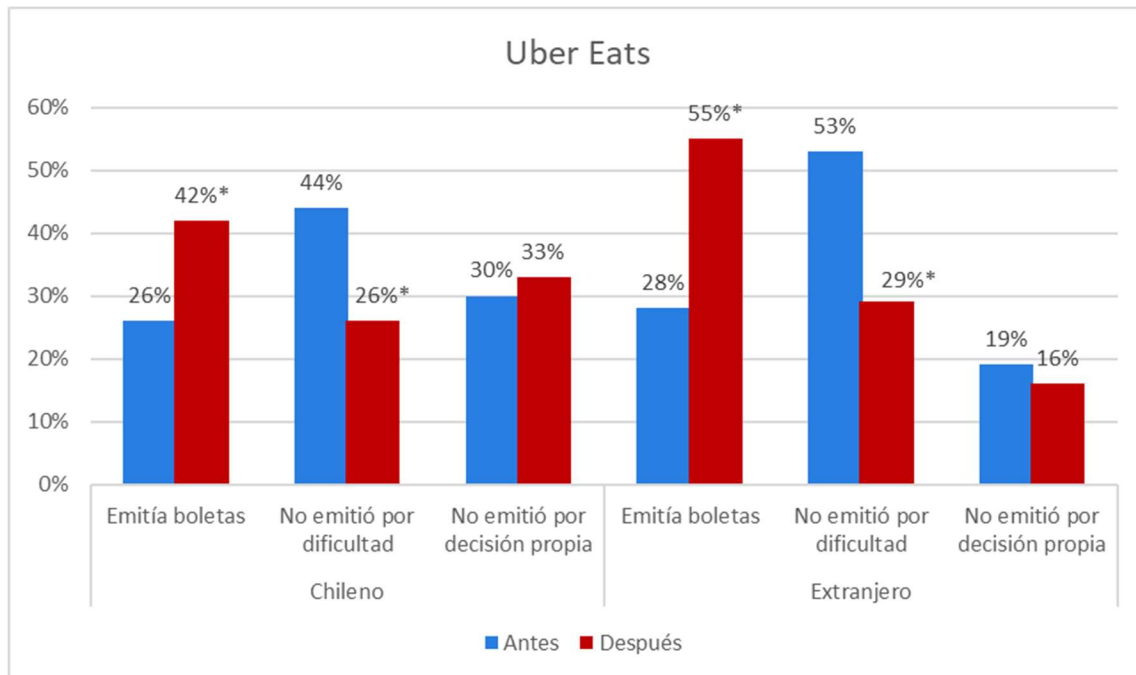


Fuente: elaboración propia a partir de las mediciones realizadas a trabajadores de Uber en septiembre del 2022 y abril del 2023.

Nota: En las barras del gráfico de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

Algo similar ocurre en el caso de los repartidores extranjeros (Gráfico N° 10), con un aumento estadísticamente significativo de 28% a 55% de quienes emiten boletas antes y después de la ley, mientras que en los chilenos este cambio fue de 26% a 42%, también estadísticamente significativo. Existió una baja estadísticamente significativa entre los extranjeros y los chilenos que decían no emitir boletas por dificultades, del 53% al 29% y 44% a 26%, respectivamente.

Gráfico 10. Emisión de boletas por nacionalidad en Uber Eats



Fuente: elaboración propia a partir de las mediciones realizadas a trabajadores de Uber Eats en septiembre del 2022 y abril del 2023.

Nota: En las barras del gráfico de salida se distinguen con un (\*) aquellos resultados estadísticamente diferentes, al menos en un 90%, a los de la encuesta de línea base.

En esta línea, también existen diferencias significativas entre la proporción de chilenos y extranjeros que declara haber pagado el 13%. En el caso de los conductores, el 68% de los chilenos declara no haber pagado nunca su PPM, cifra que llega al 47% en el caso de los extranjeros. Para los repartidores, el 56% de los chilenos declara que nunca ha pagado este concepto, por sobre el 43% de los extranjeros.

Finalmente, también se observa una mayor familiarización con su contrato en el caso de los conductores extranjeros, con una nota promedio de 4,1, en comparación al 3,7 de los chilenos.

Una explicación a este fenómeno puede extraerse del trabajo cualitativo, donde los trabajadores extranjeros manifestaron especial interés en la ley debido a las ventajas que le otorgaba esta para optar a una residencia definitiva. Uno de ellos señala:

*“el tema de la retención de honorarios también es positivo, por ejemplo, para los que estamos regulares, porque nos permite postular a una residencia definitiva. Demostrarle al fisco y al gobierno que tenemos medios para sustentarnos en el país”.* (Trabajador).

En general, los resultados de las encuestas antes y después de la ley no mostraron diferencias estadísticamente significativas entre hombres y mujeres.

## 8.2 Perspectiva laboral

Otra forma de agrupar a los trabajadores de plataformas es, en primer lugar, a partir de si trabajan exclusivamente con Uber o también con otras plataformas (multiplataforma); de acuerdo a los datos de la encuesta de salida el porcentaje de trabajadores que declaran trabajar con, al menos, una plataforma además de Uber corresponde a un 68% en los conductores y un 72% en los repartidores. En segundo lugar, pueden agruparse de acuerdo a su dependencia económica al trabajo de plataformas, es decir, si su trabajo en la aplicación es su fuente única o principal de ingresos, o un ingreso secundario, como se señala en la Tabla N° 6.

Un punto destacable de la distinción entre trabajadores multiplataforma y de plataforma única es respecto de las obligaciones tributarias. Estos trabajadores reconocen un tratamiento diferenciado entre las plataformas respecto del cumplimiento de esta obligación. Incluso, un trabajador entrevistado comenta: *“Sí, pero yo no la uso (aplicación que obliga a emitir boletas) por ese mismo tema, porque es como que haces todo el trabajo y no te queda nada. Y al final necesitas la plata para el día a día y no puedes esperar un año para que te devuelvan esa plata y más encima no te devuelven todo”* (Trabajador).

Sin embargo, respecto del cumplimiento efectivo de sus obligaciones tributarias, los conductores que trabajan con más de una plataforma tienen un mayor cumplimiento del pago del PPM en comparación con los que declaran trabajar solo con Uber. Un 26% de los multi app identificados en la encuesta de salida declara pagar sus PPM versus un 19% de quienes solo trabajan con Uber, esto está asociado, también, a una mayor comprensión de los beneficios del PPM por estos trabajadores.

Para los repartidores, existe un mayor incumplimiento del pago de quienes trabajan solo con una aplicación. Un 29% de los repartidores que en la encuesta de salida declaran solo trabajar con Uber Eats pagan siempre sus PPM, en comparación con un 41% de los que declaran trabajar con Uber Eats y otras aplicaciones.

También se presenta una mayor sensación de perjuicio respecto a los límites de horas de conexión en el caso de los conductores multi app, ellos son 10 puntos porcentuales más propensos a sentirse perjudicados por la medida en comparación a quienes solo trabajan con Uber (15% vs 25%). Esto se observa en las entrevistas y se evidencia un malestar en trabajadores con las aplicaciones que cumplen esta disposición: *“A todo el mundo le gusta no tener un patrón que esté encima de ti. Una app<sup>12</sup> creo que si te está limitando los horarios, te está imponiendo lo que tienes que hacer”* (Trabajador). Asimismo, se manifiesta la preocupación de los entrevistados sobre este punto: *“[...] pero que igual no garantizan nada (las 12 horas), porque si tienes dos aplicaciones puedes cumplir fácilmente 12 en una y después te vas a la otra.”* (Trabajador).

También se aprecian algunas diferencias después de la implementación de la ley según la dependencia económica al trabajo en plataformas. Por ejemplo, en los repartidores declarar nunca haber pagado su PPM es menos común para quienes esta actividad es su principal o

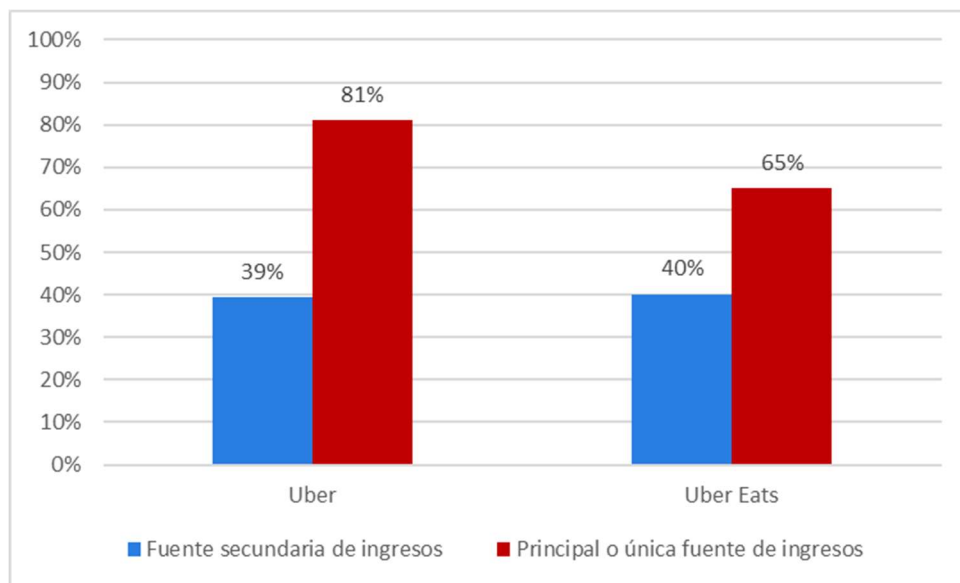
---

<sup>12</sup> N de la R: Se reemplazó en la cita el texto original por “una App” para proteger la identidad del informante.

único ingreso, con una falta de pago del 44% respecto al 56% de incumplimiento en el caso de quienes esta actividad es un complemento menor de sus ingresos.

Asimismo, en la encuesta de entrada, las principales brechas de acceso a seguridad social se observaron entre quienes declararon que el trabajo en plataformas representaba su única o principal fuente de ingresos. Por ejemplo, un 81% de los conductores que componían este grupo no cotizaba (en tanto solo un 39% no lo hacía entre quienes declararon que el trabajo en plataformas era un ingreso complementario). Estas brechas también se observaban en repartidores, con un 65% versus 40%, respectivamente (Gráfico N° 11). A su vez, también se observaban brechas de 30 puntos porcentuales en atenderse como particular en los servicios de salud, entre estos grupos definidos por sus ingresos.

Gráfico 11. Porcentaje de socios que no cotizan previsionalmente según importancia de ingreso por plataformas



Fuente: elaboración propia a partir de las mediciones realizadas a trabajadores de ambas plataformas en septiembre del 2022.

Los trabajadores de *delivery* del grupo que tiene a las plataformas digitales como su fuente de ingreso única o principal, también mostraron un descenso significativo en la valoración de la ley luego de su implementación y que este grupo es más proclive al cambio de aplicación al cumplir el límite de horas definido por la ley (15% en comparación al 8%).

## 9 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 9.1 Conclusiones

#### 9.1.1 Un entorno donde la flexibilidad pareciera importante y es valorada.

El trabajo en plataforma digitales presenta características especiales respecto a otros mercados laborales. Por ejemplo, en el periodo de seis meses luego de entrada en vigencia de la ley, el promedio de horas de conexión semanal a Uber y Uber Eats fue cercana a 18 horas, con 12 a 15 días de conexión al mes. Existe además una equivalencia entre trabajadores que invierten 34 horas semanales o menos conectados a plataformas y aquellos sobre este tiempo. A su vez, un 44% de los conductores y 54% de los repartidores declara que las plataformas representan su única fuente de ingresos, donde el resto declara que es una fuente principal, pero no única, o una secundaria. En este sentido, la flexibilidad pareciera relevante para un funcionamiento eficiente de este mercado, lo que encuentra un correlato en la alta puntuación que declaran los trabajadores a “autonomía y flexibilidad” como una razón para utilizar una aplicación como Uber o Uber Eats.

#### 9.1.2 Desconocimiento en los trabajadores y esfuerzos de difusión que no permean.

El conocimiento general de la ley es bajo a intermedio, lo que aplica también en el conocimiento específico de los ámbitos de esta. Es posible notar imprecisiones respecto a su contenido y alcance, siendo incluso confundida con otras iniciativas como aquellas relacionadas con la regulación de su actividad económica que lleva el Ministerio de Transportes. Los esfuerzos de difusión de la ley no han tenido mayor efecto entre conductores y repartidores, dado que su conocimiento no cambia en el tiempo.

#### 9.1.3 El desconocimiento es particularmente problemático en los términos de la relación contractual, emisión de boletas e integración a la seguridad social.

Seguridad social es un ámbito donde los trabajadores de Uber declararon tener un menor conocimiento sobre la ley. Dos de cada cinco conductores aproximadamente no asocian la retención en su boleta de honorarios a algún beneficio de la seguridad social y declaran estar nada familiarizados con los términos de su contrato (29% y 25% en el caso de los repartidores). Más de la mitad de los trabajadores declara estar nada familiarizados con la emisión de boletas de honorarios, sin mejoras en este aspecto a partir de la entrada de vigencia de la ley. Estos hallazgos encuentran además un correlato en las entrevistas realizadas a los trabajadores.

#### 9.1.4 Brechas más altas en conductores, con repartidores más receptivos a la ley.

Los repartidores declaran un mayor conocimiento general de la ley y de sus ámbitos específicos. Lo anterior también aplica en lo que se refiere a su valoración de la ley. Adicionalmente, declaran en mayor proporción realizar pagos provisionales mensuales y tienen mayor familiaridad con los contenidos de los contratos y la emisión de boletas de honorarios. Si bien no se indaga en las causas de estos hallazgos, desde lo cualitativo emerge lo importante que es para los extranjeros (que son mayoría entre los repartidores, no así en conductores) tener un respaldo de su labor.

#### 9.1.5 El acceso a la seguridad social no se logra materializar en la práctica, donde la implementación además requiere cuidar el impacto en los ingresos presentes.

Un alto porcentaje de trabajadores declara, aún luego de entrada en vigencia de la ley, que no cotiza previsionalmente ni accede a un seguro de salud. En tanto un 47% de los repartidores y



63% de los conductores declara no realizar sus pagos provisionales mensuales. En la práctica, en la implementación de la ley, no se está logrando incorporar a un grupo de trabajadores a la seguridad social. La pérdida de ingresos presentes es un factor relevante a considerar, siendo percibida negativamente la retención realizada en la boleta de honorarios. Lo anterior es consistente con la alta puntuación que otorgan los trabajadores a “generar mayores ingresos” como una razón para utilizar una aplicación como Uber o Uber Eats, siendo, de hecho, la principal.

#### 9.1.6 La ley no logra abordar correctamente desafíos propios de la realidad multiapp.

En promedio los trabajadores declaran utilizar al menos dos aplicaciones. La legislación, en algunos aspectos, no resulta del todo sensible a esta realidad del mercado laboral. Uno de los principales desajustes se observa en el equipamiento de protección personal, donde cada plataforma cuenta con una obligación de entrega. También emergieron desafíos en esta índole en el ámbito de los seguros y la fiscalización. En este contexto, un aspecto que representa menos problemas en la práctica refiere a la desconexión obligatoria, donde el porcentaje de trabajadores que se declara perjudicado por esta y que burla la regla sería muy bajo.

#### 9.1.7 Para facilitar la implementación de la ley y su fiscalización, se percibe que el Estado es clave, pero existen limitaciones.

Desde la perspectiva de la implementación de la ley, se reconoce al Servicio de Impuestos Internos como una institución fundamental para materializar el espíritu de la norma, especialmente en lo que concierne a materias de seguridad social. En tanto, el rol de la Dirección del Trabajo es objeto de percepciones de distinta naturaleza, tanto positivas como críticas. Las materias de fiscalización, y la capacidad del Estado de llevarlas a cabo con eficacia, en tanto, generan sensaciones encontradas entre los actores. Por una parte, se reconoce su relevancia para garantizar la buena salud del mercado de plataformas, y el laboral que lo sostiene, mientras que también se identifican dificultades, especialmente vinculadas a capacidades tecnológicas.

#### 9.1.8 Más allá de los cambios en la situación contractual, no se observan modificaciones en lo que concierne a las relaciones laborales.

El proceso de elaboración y firma de los contratos fue implementado con eficacia, aunque ya fue comentado el bajo nivel de familiarización con el contenido de estos a lo que se agrega que, desde lo cualitativo, para los trabajadores el tipo de vínculo contractual es de menor relevancia respecto a otros temas. En otros ámbitos de las relaciones laborales que pudieran haber sido impactadas por la ley (uso de canales de comunicación, la participación en sindicatos o grupos organizados y la valoración de la empresa), no se observaron mayores cambios.

#### 9.1.9 Diferencias de valoración de la ley entre los expertos y los trabajadores, con percepción de cierta irrelevancia de la ley para estos últimos en su cotidianidad.

En términos generales, la ley es valorada positivamente entre quienes no son trabajadores. Lo anterior aplica para actores de diversa naturaleza y perspectivas. En tanto, entre los trabajadores se observa menor entusiasmo, predominando la lejanía o indiferencia. Este contraste es especialmente palpable en ámbitos como los derechos colectivos o la protección social. El foco de estos sería más cercano a materias que afectan su cotidianidad, como sus ingresos presentes. Específicamente, es en materias vinculadas a lo anterior donde se observaron cambios (a la baja en la valoración específica de ámbitos de la ley como boletas y transparencia de ganancias, al alza en información disponible sobre el viaje antes de aceptarlo).



### 9.1.10 Existencia de temas emergentes.

Nuevos temas fueron levantados desde el proceso cualitativo. Se presentaron reflexiones en seguridad, competencia de mercados, riesgos de discriminación y convivencia con otros prestadores de servicios de transporte. Respecto del primero destacaron la preocupación sobre una posible creación de un mercado secundario de equipos de protección que permita delinquir y seguir avanzando en esfuerzos de verificación de identidad. En cuanto a la competencia de mercado hay especial preocupación en que la capacidad de fiscalización del Estado no deje espacio para ventajas ilegales entre plataformas. Los temores en cuanto a discriminación, desde las plataformas, provienen del riesgo a la elitización del servicio y, finalmente, quedó un punto abierto sobre cómo integrar a taxistas y otros prestadores en estas plataformas. La asociación de esta ley con la Ley de Empresas de Aplicaciones de Transporte es otro desafío.

## 9.2 Recomendaciones

### 9.2.1 Incrementar esfuerzos de difusión desde el Estado y las plataformas, con mayor énfasis en conductores, vinculando la ley positivamente con su cotidiano.

La responsabilidad de los conductores y repartidores en poner atención mientras prestan sus servicios y la baja frecuencia de interacción de los primeros con sus pares pudieran generar una barrera importante de acceso a información. Por lo tanto, se hace necesario recoger los aspectos esenciales de esta ley y comunicarlos de manera tal que haga sentido invertir tiempo en profundizar en su alcance o bastar para capturar las ideas principales.

Aspectos como el contenido de los seguros de bienes personales, las garantías y protección laboral que les entrega su calidad de trabajadores, junto con el acceso que tienen a la red de protección social del Estado son fundamentales. La precisa transmisión de los beneficios que entrega la ley permitirá alinear de mejor manera los incentivos individuales de cumplimiento, como también la función fiscalizadora del trabajador. Este esfuerzo debe ser realizado conjuntamente por el Estado y plataformas de modo tal que la información sea coherente e indubitada para los trabajadores de las aplicaciones. Lo anterior además es de toda lógica en la medida que las plataformas tienen un vínculo más directo con los conductores y repartidores.

Para acercar los beneficios de esta ley a los trabajadores se sugiere mostrarles ejemplos reales de cómo ha operado esta de forma positiva en aspectos que se vinculan con su cotidianidad (protección de un bien frente a un siniestro, cobertura en salud frente a un evento grave, etc.)

### 9.2.2 Perfeccionar el diseño, modificando incentivos, e implementación de la ley en lo concerniente al acceso a la seguridad social e impacto en los ingresos.

Extender la red de seguridad social y protección laboral a los trabajadores de plataformas digitales fue reconocido como uno de los avances más trascendentales de la ley. Sin embargo, para los trabajadores independientes este descansa en el cumplimiento adecuado de sus obligaciones tributarias.

Si bien la regulación tributaria es adecuada para resguardar las arcas fiscales, no es un instrumento diseñado para el acceso a la seguridad social. Por tal razón es necesario avanzar en un diseño regulatorio que permita alinear los incentivos de los trabajadores independientes con sus pagos provisionales mensuales a fin de no mermar su cotización. Aspectos como la afectación del ingreso presente de los trabajadores de plataformas deben ser considerados para

fijar el rol del agente retenedor y este debe ser adecuadamente fiscalizado dentro de los distintos actores para evitar la fuga de trabajadores a plataformas que prometan rentas más altas en perjuicio de las cotizaciones de los trabajadores.

### 9.2.3 Mesa de Trabajo Estado, Plataformas y Trabajadores para continuar adecuando instrumentos y procesos, especialmente respecto a desafíos multiapp y protección de las dinámicas propias de este mercado.

Durante el proceso de entrevistas fue posible identificar una serie de puntos comunes entre actores estatales y privados, así también con representantes de instituciones internacionales, académicos y trabajadores. Para todos ellos la justificación de la ley es indubitada, el trabajador de plataformas tiene derecho a ser protegido y tutelado por el Estado, pero también está el derecho a que se le respeten las motivaciones por las cuales entra a este mercado.

En este sentido la implementación de la ley debe romper la falsa dicotomía entre dependencia laboral y seguridad o protección del trabajador. De otro modo la regulación no podrá abarcar dinámicas como la flexibilidad laboral, las bajas barreras de ingreso para el trabajador a las plataformas y el trabajo multiplataformas, este último recogido escasamente en la regulación. La naturaleza dinámica y tecnológicamente mutable de este mercado y servicios obliga a la interacción entre todos los actores clave involucrados. Por esto se recomienda la institucionalización de mesas de trabajo tripartitas capaces de coordinar esfuerzos entre trabajadores, Estado y plataformas de modo tal que el diseño de instrumentos regulatorios sea de acuerdo a la realidad del mercado, expectativas de los trabajadores y su protección.

### 9.2.4 Profundizar estudios respecto a temas emergentes y relación con otras leyes.

Finalmente, fue posible identificar una potencial serie de externalidades no consideradas en el diseño de la ley, y por ende en este esfuerzo evaluativo, y en la forma de operación del mercado de plataformas digitales. Aspectos como el temor a discriminación y la elitización de los servicios provistos, como consecuencia de la entrega de más información de los usuarios; la relación y efectos que pueda tener con los trabajadores migrantes, o la afectación en la competitividad de las plataformas por nuevos trabajadores debido a las distintas estrategias de *compliance* que opten los distintos agentes del mercado son aspectos necesarios de abordar en un nuevo seguimiento de la implementación de la ley, que aún no cumple un año de vigencia.

Asimismo, los desafíos que trae la implementación de la Ley N°21.533 de Empresas de Aplicaciones de Transporte podrían afectar el mercado laboral de las plataformas. El establecimiento de nuevos requisitos de capacitación, vehiculares y técnicos para los usuarios se espera que tenga consecuencias en este mercado laboral. En esta línea cabe recomendar que pueda evaluarse en profundidad esta iniciativa para complementar este trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

Berg, J., & Johnston, H. (2019). Too Good to Be True? A Comment on Hall and Krueger's Analysis of the Labor Market for Uber's Driver-Partners. *ILR Review*, 72(1), 39–68.

<https://doi.org/10.1177/0019793918798593>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2022). Historial de la Ley N° 21.431.

<https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/7981/>

Código del Trabajo. Julio 31, 2002. Diario Oficial [D.O] (Chile)

Coglianesse, C., & Lazer, D. (2003). Management-based regulation: Prescribing private management to achieve public goals. *Law & Society Review*, 37(4), 691-730.

Friedman, L. M. (2016). *Impact: How law affects behavior*. Harvard University Press.

Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. J. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*, Segunda edición. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0888-3>

Gunningham, N. (2010). Enforcement and Compliance Strategies. En: *The Oxford Handbook of Regulation*, R. Baldwin, M. Cave, y M. Lodge (eds.). Oxford University Press.

Hall, J. V., & Krueger, A. B. (2018). An Analysis of the Labor Market for Uber's Driver-Partners in the United States. *ILR Review*, 71(3), 705–732. <https://doi.org/10.1177/0019793917717222>

Haziza, D., & Beaumont, J.-F. (2017). Construction of Weights in Surveys: A Review. *Statistical Science*, 32(2). <https://doi.org/10.1214/16-STS608>

Instituto Nacional de Estadísticas. (2022). *Nuevas Dimensiones de Análisis Encuesta Nacional de Empleo (ENE)* (No. 4; Separata Técnica). Instituto Nacional de Estadística.

Ministerio del Trabajo. (2020). *Mesa Técnica: Plataformas digitales de servicios*. Gobierno de Chile.

- Morris, K. (2021) “Trabajo en plataformas en Chile y desafíos para el trabajo decente: situación actual y lineamientos para diseñar políticas públicas dirigidas al sector”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/213), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OECD. (2019). An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation. OECD. <https://doi.org/10.1787/53e5f593-en>
- Prosser, T. (2006). Regulation and Social Solidarity. *Journal of Law and Society*, 33(3), 364–387. <http://www.jstor.org/stable/3838855>
- Stopher, P. (2012). Data expansion and weighting. In *Collecting, Managing, and Assessing Data Using Sample Surveys* (pp. 418-430). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CB09780511977893.019
- Taylor, S. J., Bogdan, R., & DeVault, M. L. (2016). *Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource*. Wiley.
- Tzur, A. (2019). Uber Über regulation? Regulatory change following the emergence of new technologies in the taxi market. *Regulation & Governance*, 13(3), 340–361. <https://doi.org/10.1111/rego.12170>