

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Los desafíos de la protección social de los trabajadores de plataformas

Reflexiones para América Latina

Claudia Robles
Victoria Tenenbaum
Isabel Jacas



NACIONES UNIDAS

CEPAL



FORDFOUNDATION

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Los desafíos de la protección social de los trabajadores de plataformas

Reflexiones para América Latina

Claudia Robles
Victoria Tenenbaum
Isabel Jacas



Este documento fue preparado por Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Victoria Tenenbaum e Isabel Jacas, ambas Consultoras de la misma División, en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL y la Fundación Ford "Desigualdad social y el futuro de las trabajadoras y los trabajadores en América Latina en el contexto de la recuperación postpandemia" y del proyecto "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe", que forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ y es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. Una primera versión de este documento se elaboró en el marco del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo "Transformaciones tecnológicas en América Latina: fomentando empleos productivos y enfrentando los desafíos de las nuevas formas de informalidad" (1819BB).

José Ricardo Vega y Consuelo Fariás, Consultores de la División de Desarrollo Social, contribuyeron en una primera etapa de revisión de la legislación y las medidas de protección social de los trabajadores de plataformas en los países de América Latina.

Las autoras agradecen la información aportada por Omar Estefan Fuentes, Director General de Previsión Social de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, y Olga Lucía Acosta, ex Oficial a Cargo de la oficina de la CEPAL en Bogotá, así como los aportes estadísticos de Ernesto Espíndola, de la División de Desarrollo Social. Agradecen, asimismo, los valiosos comentarios y aportes de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Andrés Espejo, Nincen Figueroa, Mariana Huepe, Daniela Huneus, María Luisa Marinho, Amalia Palma y Daniela Trucco, funcionarios, y Macarena Contreras, Consultora, todos de la misma División. También agradecen los valiosos comentarios de Heidi Ullmann, Asesora de Gestión de Proyectos de la Oficina del Subdirector de la Organización Panamericana de la Salud (OPS); Sonia Gontero, Especialista en Salarios y Tiempo de Trabajo de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el Cono Sur de América Latina, y Javiara Ravest, Consultora de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos, enlaces o marcadores a sitios externos incluidos en esta publicación, ni por las menciones de sociedades mercantiles o nombres comerciales de productos y servicios, y no deberá entenderse que existe adhesión a sitios, su contenido, sus responsables ni a los productos o servicios que se mencionen u ofrezcan.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/116
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00716

Esta publicación debe citarse como: C. Robles, V. Tanenbaum e I. Jacas, "Los desafíos de la protección social de los trabajadores de plataformas: reflexiones para América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción.....	5
I. Nuevas formas de empleo y trabajo en plataformas: principales conceptos y antecedentes	9
A. Elementos conceptuales y antecedentes del trabajo de plataformas	10
1. Las formas atípicas de empleo	11
2. Las nuevas formas de empleo	12
3. Nuevas tecnologías y los desafíos de protección social para el trabajo de plataformas.....	13
B. Algunos elementos preliminares para el análisis de las brechas emergentes en protección social de los trabajadores de plataformas	16
II. Características de los trabajadores y trabajadoras en plataformas	19
III. Los avances en la protección social de los trabajadores de plataformas: opciones identificadas en la experiencia regional y europea y desafíos visibilizados por la pandemia	27
A. Las brechas de protección social de los trabajadores de plataformas frente a la pandemia: un punto de quiebre	27
B. Principales medidas de protección social para los trabajadores de plataformas a nivel global	29
1. Mecanismos regulatorios con implicancias para la protección social de los trabajadores de plataformas	29
2. Adaptaciones de los requisitos e instrumentos de la protección social contributiva	31
3. Medidas adoptadas específicamente en materia de protección social para trabajadores de plataformas.....	35
4. Situación actual y avances normativos referentes a trabajadores de plataformas digitales y su protección social en América Latina.....	37

**IV. Recomendaciones para abordar los desafíos de la protección social
de los trabajadores de plataformas 43**

Bibliografía..... 49

Cuadros

Cuadro 1	Clasificación de plataformas de ejecución de tareas.....	15
Cuadro 2	Características de la cobertura de la seguridad social de los trabajadores en las formas de empleo atípico	32
Cuadro 3	Europa (6 países): opciones identificadas para extender el acceso a la protección social a trabajadores de plataformas en países seleccionados	36

Gráfico

Gráfico 1	Mundo (11 países): trabajadores de plataformas de tareas de ejecución local cubiertos por prestaciones de protección social	26
-----------	--	----

Introducción

La magnitud de la informalidad como una característica estructural del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe ha sido un factor determinante en los desiguales niveles de cobertura y suficiencia de las prestaciones y de la sostenibilidad financiera de las políticas de protección social. Ello ha repercutido en la exclusión de amplios sectores de la población en sus sistemas. El acceso a la protección social por la vía del empleo formal se ha mantenido con importantes brechas en la región. Dicho acceso requiere de condiciones productivas, económicas y sociales que permitan la expansión del pleno empleo, aportes mantenidos y efectivos a la seguridad social y capacidad de negociación de los diversos actores (CEPAL, 2012a). Requiere también de una institucionalidad laboral robusta, políticas activas del mercado de trabajo y políticas integrales de cuidado que viabilicen niveles crecientes de igualdad en la participación laboral femenina y masculina, entre otros elementos a fortalecer. Por otra parte, los niveles de protección social efectiva brindados a través del componente no contributivo de los sistemas es todavía acotado (Robles y Holz, 2023), mientras el acceso de los trabajadores por cuenta propia al componente contributivo de los sistemas de protección social es también dispar (Gontero y Weller, 2017). Cautelar el acceso garantizado a la protección social de todos los trabajadores es un desafío medular para la región y es fundamental que las nuevas formas de empleo no profundicen los niveles de desprotección existentes.

En particular, en un contexto caracterizado por profundas transformaciones en el mundo del trabajo, el análisis de los desafíos de acceso a la protección social relacionados con el empleo de plataformas se torna altamente relevante. Los trabajadores de plataformas digitales son una nueva forma de empleo que consiste en trabajo remunerado que se realiza utilizando plataformas digitales como intermediarias entre clientes, empresas proveedoras y trabajadores (Morris, 2021)¹. Estas plataformas digitales se dividen en plataformas de intermediación de trabajos en la red, o remotos, y en trabajos de ejecución local (CEPAL/OIT, 2019), y así pueden categorizarse de manera aún

¹ Las llamadas nuevas formas de empleo o empleo atípico incluyen nuevas relaciones laborales en el marco de expresiones de externalización, subcontratos, trabajo por cuenta propia, intermitentes o trabajos "on demand", "horas cero" o "gig work" (Novick, 2017). El trabajo en plataformas es una de las expresiones de estas formas de empleo atípico (Rodríguez Fernández, 2020).

más granular según la asignación de tareas, el tipo de servicio, el tipo de demanda, entre otros. El trabajo de plataformas ha venido desarrollándose en todo el mundo, y, según estimaciones, en los últimos años ha alcanzado a representar alrededor de un 10% de la fuerza de trabajo en países europeos, y un 9,4% en América Latina² (Eurofound, 2020; Álvarez y otros, 2020). Estas cifras son una muestra del rápido surgimiento de la demanda por estas nuevas ocupaciones. Según la OIT (2021), el número de plataformas digitales aumentó cinco veces entre 2010 y 2020.

El surgimiento de esta nueva forma de empleo proviene de los acelerados cambios en curso en el mercado laboral, los que condicionarán, junto a otros factores, los sistemas de protección social del futuro (Robles y Holz, 2023). Como indicaba la CEPAL en 2017, los cambios en el mundo del trabajo dan cuenta de al menos cuatro fuerzas interrelacionadas: i) cambios en las tendencias demográficas, con un acelerado proceso de envejecimiento y crecientes dinámicas migratorias; ii) la implicancia derivada de la mayor complejidad de las cadenas de valor globales, que puede significar un aumento en el empleo de baja calificación en la región; iii) la transformación digital, con un aumento exponencial de la digitalización, robotización, nuevas tecnologías de información y comunicaciones y la introducción de la inteligencia artificial, y iv) la economía verde y las repercusiones asociadas a la transición justa hacia una economía baja en emisiones de carbono (CEPAL, 2017). Estas dinámicas pueden conllevar, por un lado, a la destrucción de ciertos puestos de trabajo, y, por otro lado, a la transformación de ocupaciones existentes y la creación de nuevas ocupaciones y formas de trabajo (Weller, 2017). Este proceso afectará de diversas formas a distintos grupos de trabajadores en función de sus niveles de calificación y las diferentes expresiones de la transformación (Weller, 2023). Demandará, por tanto, respuestas diferenciadas en materia de protección social (Robles y otros, 2023). El empleo de plataformas se vincula, en particular, con el proceso de transformación digital, trayendo consigo renovados desafíos para los sistemas de protección social que este documento busca explorar.

Esta forma de empleo expresa al menos tres ámbitos problemáticos para las acciones tendientes al fortalecimiento de la protección social en la región. En primer lugar, al conformar en muchos casos relaciones laborales que se encuentran en el "límite entre el trabajo asalariado y el trabajo independiente", con frecuencia dan origen a inserciones laborales informales (CEPAL/OIT, 2019) y, por ende, con baja o nula cobertura de los instrumentos de la seguridad social. En el marco de coberturas no contributivas muy focalizadas, que escasamente cubrían a los trabajadores informales antes de la pandemia (CEPAL, 2020a), estos trabajadores pueden quedar expuestos a una realidad de desprotección social. En algunos casos, los trabajadores de plataformas pudieron seguir trabajando, especialmente en el caso de quienes operaban en la entrega de alimentos y medicamentos que se consideraron esenciales. Entre quienes no contaban con acceso a los sistemas de protección social, este trabajo fue desarrollado en condiciones de gran precariedad y riesgo dada la desigual cobertura en salud en los países (Bonhomme y otros, 2020). Cabe destacar que, como se revisa en la tercera sección de este documento, pocas medidas de emergencia en protección social se dirigieron específicamente a trabajadores de plataformas, reflejando su invisibilidad en los debates sobre protección social y su mayor vulnerabilidad y riesgo de profundización.

En segundo lugar, dada la naturaleza incierta de las relaciones contractuales que encarnan y la falta de consenso en su definición, existe un riesgo de considerar que su cobertura en la protección social debería ser primariamente de índole no contributiva. Ello se da en un contexto donde esta cobertura es acotada y parcial (Robles y Holz, 2023) y los mecanismos para que los trabajadores independientes

² En América Latina, las encuestas permiten identificar que, adicional al 9,4% de trabajadores activos de plataformas, un 6,7% estaba inscrito en las plataformas, aunque no activamente prestando servicios. Esto implica que los trabajadores de plataformas pueden representar un potencial de 16% de la fuerza laboral (Álvarez y otros, 2020).

puedan contribuir a los sistemas contributivos no están presentes en todos los países. Esta situación profundiza la segmentación en el acceso a la protección social al interior del mercado de trabajo, según el tipo de ocupación en que se inserten los trabajadores.

En tercer lugar, iniciativas que buscan brindar cobertura en protección social a estos trabajadores a través de nuevos regímenes especiales, pueden terminar fragmentando aún más los sistemas de protección social, entregando coberturas dependientes de la inserción laboral y alejándose, con ello, de los principios de la seguridad social. Esta situación requiere ser visibilizada y anticipada al momento de buscar las mejores alternativas para brindar protección social a estos trabajadores.

En este marco, este documento aborda los desafíos que el trabajo en plataformas genera para los sistemas de protección social. Estos trabajadores con frecuencia son calificados como trabajadores independientes o por cuenta propia, aunque los debates recientes han relevado su situación como una nueva expresión de dependencia no reconocida. A la vez, esta forma de empleo muestra elementos de informalidad laboral, asumiendo su gran diversidad interna (CEPAL/OIT, 2019). Ante el déficit de regulación de esta forma de empleo, como se reseña en este documento a partir de fuentes secundarias, se evidencia una carencia estructural de protección social entre estos trabajadores. En 2020, la mitad de los trabajadores de transporte y reparto en plataformas digitales de ejecución local a nivel global no tenían cobertura de salud, más de un 80% no contribuía a un sistema de pensiones, y más de un 90% no contaban con seguro de desempleo (OIT, 2021). En cuatro países de América Latina (Brasil, Chile, Colombia y México), las encuestas muestran que solo un tercio de los conductores de plataformas de transporte contribuyen a un sistema de pensiones, y menos de la mitad aportan a un sistema de salud (Azua, González y Keller, 2019).

De esta forma, a partir de la experiencia comparada de países europeos y en algunos países de América Latina, el documento busca aportar al debate sobre las políticas requeridas para la extensión de la protección social a los trabajadores de plataformas. En la primera sección se aborda el vínculo entre el trabajo atípico y las nuevas formas de empleo con el trabajo en plataformas, así como los desafíos en protección social y las nuevas expresiones de informalidad que esta forma de empleo conlleva en el contexto de los cambios en curso en el mundo del trabajo. En el segundo apartado, se analizan las características particulares de los trabajadores de plataformas digitales en el mundo y en países seleccionados de América Latina, conforme a la información disponible en fuentes secundarias. En tercer lugar, se revisan los avances en materia de protección social de los trabajadores de plataformas en los últimos años a nivel global y en algunos países que han avanzado en esta línea en la región, destacándose la experiencia de la Argentina, el Brasil, Chile, México y el Uruguay. Finalmente, en la última sección, se presentan algunas recomendaciones frente a los nuevos desafíos planteados en esta materia para América Latina y, en términos generales, para la investigación en esta temática.

I. Nuevas formas de empleo y trabajo en plataformas: principales conceptos y antecedentes

En un contexto de acelerados cambios que están afectando y afectarán a los empleos, los sectores productivos y las relaciones sociales en su conjunto, se ha venido instalando en los últimos años la discusión sobre el futuro del trabajo y de la protección social (CEPAL, 2017, 2021, 2022a; OIT, 2019a, 2019b; Comisión Europea, 2021, 2023; Robles y Holz, en prensa). Los cambios en el mundo del trabajo aluden a las transformaciones que se esperan como resultado de la cuarta revolución tecnológica y que incluyen los efectos de las tecnologías en la incorporación de la digitalización, la robotización, la automatización y la implementación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en los procesos productivos y en los empleos. Sin embargo, también incluyen los fenómenos asociados a la reorganización de las cadenas de valor y de las relaciones laborales (CEPAL, 2017). Comprenden, asimismo, las repercusiones asociadas con los desafíos de la transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible donde la tecnología adquiere un papel central, junto con los cambios demográficos y epidemiológicos en curso (CEPAL, 2017, 2020c; 2022a). Estas transformaciones pueden acarrear diversas expresiones y repercusiones que incluyen las dinámicas de destrucción y creación de empleos, la aparición o redefinición de nuevas formas de empleo, así como cambios en las dinámicas de crecimiento económico y productividad con efectos potencialmente relevantes en la profundización de las desigualdades (Bosch, Pagés y Ripani, 2018). A su vez, pueden conllevar nuevas expresiones de la informalidad y, por ende, de empleos que carecen de acceso a la protección social.

Como indica Abramo (2021), la expansión de formas atípicas de empleo plantea desafíos todavía más complejos en América Latina en comparación con Europa y otros países desarrollados. Ello sería así por su marcada informalidad y acentuadas desigualdades estructurales en los mercados laborales, con bajos niveles de cobertura de la protección social, brechas en el acceso a condiciones de trabajo decente y déficits en los ámbitos relacionados con los derechos laborales, la organización sindical y la

negociación colectiva (Novick, 2018). En la región, por tanto, la aparición de nuevas formas de empleo pone en cuestión la capacidad de la institucionalidad y los Estados para regular con premura las nuevas formas de relaciones laborales a las que estos empleos dan lugar, evitando generar mayor informalidad y desprotección social.

Cabe destacar que la institucionalidad y la generación de respuestas pertinentes y oportunas tienen implicancias sustantivas para la protección social de los trabajadores frente a las transformaciones en curso. Por ejemplo, Amarante y Arim (2015) postulan que la formalización laboral y el conjunto de normas y mecanismos institucionales que rigen la formación de salarios en el sector formal han tenido un rol fundamental en la reducción de la desigualdad durante la primera década del siglo XXI³. Así también, la sostenibilidad de los sistemas se ve beneficiada, ya que el tránsito de trabajadores informales al sector formal podría implicar un incremento de las contribuciones totales relativas al PIB. Las estimaciones en esta materia muestran un aumento entre 0,04% y 0,15% de las contribuciones totales relativas al PIB, principalmente a través del incremento en las contribuciones a los sistemas de pensiones (con aumentos entre 0,01% y 0,09%), según las tasas de aporte efectivo en los países (Álvarez y otros, 2020)⁴. Sin embargo, las repercusiones de las transformaciones en el mundo del trabajo actualmente en curso sobre la desigualdad son todavía desconocidas y tendrán implicancias y desafíos institucionales por precisar y asumir para transformar relaciones laborales que pueden traer asociadas gran precariedad.

En particular, el trabajo de plataformas es una expresión de las nuevas formas de trabajo atípico cuyos efectos agregados no pueden ser completamente identificados. Por una parte, se plantea como un campo que abre nuevas oportunidades laborales, especialmente, para trabajadores en búsqueda de opciones con mayor flexibilidad o menores barreras de entrada. Su presencia en la estructura laboral se ha intensificado desde la pandemia. Por otra parte, múltiples análisis han destacado desde diversas aristas los riesgos que este comporta para una mayor precarización del empleo y la desprotección laboral y social de los trabajadores (CEPAL/OIT, 2021; OIT, 2021). Este capítulo busca sistematizar los principales elementos presentes en la discusión global y regional sobre nuevas formas de empleo y trabajo atípico, y su correspondencia con el análisis de las brechas de acceso a la protección social, enfocado en la situación de los trabajadores de plataformas. En la primera sección se expone la caracterización de las nuevas formas de empleo y su relación con el trabajo en plataformas, en el marco de los debates vinculados como el futuro del trabajo, el empleo atípico y la informalidad. La segunda sección se centra en la discusión conceptual sobre el trabajo de plataformas y las brechas presentes en protección social, a la luz de sus desafíos de acceso para los trabajadores informales.

A. Elementos conceptuales y antecedentes del trabajo de plataformas

En la literatura, si bien no hay consenso, el trabajo de plataformas es frecuentemente analizado como una expresión de las formas atípicas de empleo (CEPAL/OIT, 2019; OIT, 2018a, 2019a; Madariaga y otros, 2019; Rodríguez Fernández, 2020) o nuevas formas de empleo. Estas se describen brevemente a continuación.

³ Los países que se analizan son la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador y el Uruguay. Entre los principales resultados se refuerza la evidencia acerca de que el proceso de formalización del empleo también es relevante a la hora de estudiar las mejoras distributivas en la región. Esto se debe principalmente a que el incremento de la formalidad ha tenido un efecto redistribuidor sobre los ingresos laborales.

⁴ El estudio realizado por Álvarez y otros (2020) mide el bono de formalidad que surge al considerarse cuánto aportaría a los sistemas de pensiones y de salud en promedio cada trabajador que pasa de un empleo informal a uno formal, atendiendo a los niveles posibles de incremento en la formalización del empleo en cada país. Considerando estimaciones para el período 2016-2065 para 8 países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay), Álvarez y otros (2020) realizan un ejercicio de medición de este aporte asumiendo un aumento en la tasa de formalidad de un punto porcentual. Los valores de incremento de las contribuciones totales relativas al PIB son de 0,04% para el Perú y México, 0,05% para Colombia, 0,06% para el Paraguay, 0,08% para el Ecuador, 0,1% para el Uruguay y 0,15% para la Argentina.

1. Las formas atípicas de empleo

Se trata de formas que muchas veces se ubican en el límite entre el trabajo asalariado y el independiente (CEPAL/OIT, 2019) y que comparten características similares con la informalidad laboral que ha existido en América Latina y otras regiones en desarrollo a nivel mundial (Abramo, 2021). La definición general de estas formas atípicas de empleo es que no comparten las características de los contratos laborales estándar, es decir, relaciones de dependencia directa entre el trabajador y el empleador, de tiempo completo y tiempo de trabajo indefinido. Son, por tanto, arreglos atípicos referentes a la jornada de trabajo, la estabilidad del cargo o el tipo de contrato. Según Maurizio (2016), el incremento de formas atípicas de empleo en las últimas décadas estaría asociado a las dinámicas de cambios tecnológicos, la búsqueda de mayor flexibilidad laboral y la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, entre algunos de los factores mencionados. El rol de la institucionalidad laboral y de los propios diseños de los sistemas de protección social en los países son elementos centrales para afrontar las vulnerabilidades a las que se exponen los trabajadores insertos en estas formas de empleo (Abramo, 2021).

La OIT (2016) plantea que estas formas de empleo atípico se pueden clasificar en cuatro categorías generales: i) el empleo temporal, ii) el trabajo a tiempo parcial, iii) intermediación y otras relaciones de trabajo multipartitas, y iv) las relaciones de trabajo encubiertas y el empleo por cuenta propia económicamente dependiente.

a) Empleo temporal

Esta forma de empleo implica la contratación por un período específico y comprende contratos de duración determinada o basados en proyectos o tareas específicas (Madariaga y otros, 2019; OIT, 2016). Los tipos de empleo temporal son:

- Contratos de duración determinada (CDD): contratos de empleo temporal de finalidades específicas que “proporcionan flexibilidad a las empresas para responder a cambios en la demanda, como los causados por las fluctuaciones estacionales, para reemplazar a un trabajador ausente o evaluar a empleados recién contratados antes de ofrecerles un contrato por tiempo indefinido” (OIT, 2016, p. 157).
- Trabajo ocasional: contratos de empleo temporal de plazos cortos o de forma intermitente o esporádica, “usualmente por un número específico de horas, días o semanas, a cambio de un salario establecido por las condiciones del acuerdo de trabajo diario o periódico” (OIT, 2016, p. 7).

El trabajo de plataformas en tareas específicas está ampliamente representado en esta forma de empleo.

b) Trabajo a tiempo parcial y a pedido

Refiere a la contratación de trabajadores cuya actividad laboral se establece por una cantidad de horas inferior a las de un trabajo a jornada completa⁵ (OIT, 1994, 2016)⁶.

Un tipo de trabajo a tiempo parcial, y que se presenta en gran medida en los trabajos de plataformas, es el trabajo casual con una renovada expresión a través del trabajo a pedido y contratos de hora cero. Estas formas de empleo se presentan cuando el empleador no está obligado a garantizar un número determinado de horas de trabajo demandadas, lo que se traduce en horas de trabajo reducidas o falta de horarios fijos preestablecidos (OIT, 2018a, 2016). La protección social de los

⁵ Las horas de trabajo consideradas como jornada completa o a tiempo completo varían según los países. En algunos casos se definen 40 horas, y en otros, 45 a 48 horas de trabajo. El trabajo a tiempo parcial se establece entre las 30 y 35 horas de trabajo por semana.

⁶ Según un análisis realizado por Maurizio (2016) en cuatro países de América Latina, el trabajo a tiempo parcial evidencia una mayor presencia de mujeres, jóvenes y personas mayores de 45 años, así como de trabajadores informales.

trabajadores insertos en esta forma de empleo es fuente de preocupación dada su gran vulnerabilidad y dificultad para cumplir con los requerimientos contributivos en sistemas más tradicionales.

c) Intermediación y otras relaciones de trabajo multipartitas

Acuerdos contractuales que involucran una relación triangular donde el trabajador no está directamente contratado por la empresa donde presta sus servicios. El trabajador es contratado por una agencia intermediaria, con la que establece una relación laboral, pero el trabajo se realiza para otra empresa usuaria. Por su parte, la empresa usuaria y la agencia establecen un vínculo mediante un contrato comercial donde acuerdan un pago (Madariaga y otros, 2019; OIT, 2016). La agencia intermediaria es la que le realiza el pago al trabajador, así como la que se encarga de sus prestaciones sociales. Se le conoce como intermediación entre trabajador, empresa usuaria y la agencia⁷. Este tipo de trabajo contribuye a enfrentar demandas particulares que enfrentan las empresas ante determinadas tareas. Se pueden generar situaciones abusivas si las condiciones de trabajo que se otorgan a los trabajadores contratados por esta vía son inferiores a las de los trabajadores regulares o al volverse una práctica recurrente por períodos largos y a tiempo completo.

d) El empleo encubierto o empleo por cuenta propia económicamente dependiente

Tipo de contrato de trabajo que considera al trabajador como contratista independiente pero cuyo trabajo es controlado por un supervisor o intermediario (Madariaga y otros, 2019; OIT, 2016). Este tipo de contratos tienen naturaleza encubierta para eludir la normativa laboral, pueden suponer el ocultamiento de la identidad del empleador y la contratación se lleva a cabo por un intermediario o el uso de un contrato cooperativo o comercial en lugar de un contrato laboral. Sin embargo, se vigila y dirige la actividad laboral de una forma que no es acorde a un trabajador independiente (Madariaga y otros, 2019; OIT, 2016).

En el caso del empleo por cuenta propia económicamente dependiente, los trabajadores prestan servicios a una empresa en función de un contrato comercial pero sus ingresos dependen solo de esta empresa, o de un conjunto de pocas empresas. Desde el punto de vista jurídico es independiente, pero económicamente tiene una relación de dependencia. Estos trabajadores no están cubiertos por las disposiciones de la legislación laboral o seguridad social, aunque hay países que han adaptado normativas particulares para garantizar algún tipo de protección social (OIT, 2006). Esta correspondería a la situación de una proporción importante de los trabajadores de plataformas, donde no se constituye una relación de dependencia formal por lo que no se accede a todos los derechos en materia de protección social y, en muchos países, son los propios trabajadores los que deben realizar la inscripción a estas prestaciones⁸. Es por esto por lo que gran parte del trabajo de plataformas se califica como trabajo por cuenta propia o independiente, donde además se les exige contar con determinados activos propios como celular, automóvil o motocicleta, entre otros.

2. Las nuevas formas de empleo

En paralelo a estos cuatro grupos definidos por la OIT, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), agencia tripartita de la Unión Europea, identifica un conjunto de nuevas formas de empleo. Estas surgen en respuesta a las transformaciones que operan en la esfera social y económica, las que incluyen el creciente uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y la demanda por mayor flexibilidad e inclusión en el mercado laboral

⁷ En general se considera que no existe una relación de trabajo entre los trabajadores cedidos por las agencias de trabajo temporal y las empresas usuarias, sin embargo, en ciertas jurisdicciones existen obligaciones jurídicas a las empresas usuarias con respecto a estos trabajadores en lo referido a salud y seguridad.

⁸ Existen antecedentes de varios juicios contra las plataformas, entre ellos una acción colectiva contra CrowdFlower en 2012, donde se planteó que esta compañía no pagaba un sueldo mínimo a los trabajadores. La compañía argumentó que los trabajadores eran contratistas independientes en lugar de empleados y que, por lo tanto, no tenían derecho a un sueldo mínimo. Al final se llegó a un acuerdo de conciliación que dispuso el pago equivalente retroactivo por sueldos impagos (OIT, 2019).

(Eurofound, 2015). Junto con estas nuevas definiciones, surge la necesidad de asegurar la protección social y condiciones de trabajo decente, evitando reemplazar las formas de empleo típicas por nuevas formas que sean menos favorables para los trabajadores.

Las nuevas formas de empleo que definen y detallan los estudios de Eurofound son (en su traducción al español): empleados compartidos, empleo compartido, trabajo por vouchers, gestión interina, empleo casual, trabajo móvil basado en TIC, trabajo de portafolio, trabajo colaborativo, y trabajo de plataformas (Eurofound, 2020). Gran parte de estas nuevas formas de empleo cumplen con las relaciones atípicas entre empleador y trabajadores mencionadas anteriormente. Algunas de las formas que agregan nuevos elementos son, por ejemplo, el trabajo móvil basado en TIC, que se lleva a cabo en instalaciones distintas a las del empleador y con un intensivo uso de las tecnologías. El empleo casual, por su parte, es una muestra de prestaciones laborales realizadas en tiempo discontinuo y flexible. El trabajo colaborativo se basa en la existencia de redes de cooperación de trabajadores independientes. Y, por último, la nueva forma de empleo que se tratará en detalle en este documento corresponde al trabajo en plataformas digitales⁹.

3. Nuevas tecnologías y los desafíos de protección social para el trabajo de plataformas

Una de las fuerzas que mayor impacto tiene en la emergencia de estas nuevas formas de empleo es la irrupción y centralidad adquirida por las tecnologías disruptivas. En este contexto, es posible distinguir entre las tecnologías de automatización de tareas y las tecnologías de intermediación, orientadas a incrementar la capacidad de conexión entre la oferta y la demanda (Bosch, Pagés y Ripani, 2018). El trabajo de plataformas utiliza plataformas digitales para actuar como intermediaria para organizaciones, empresas e individuos que buscan pagar por servicios para la solución de problemas o tareas específicas. El uso de las tecnologías de intermediación en el trabajo de plataformas permite facilitar intercambios e interacciones (Foro Económico Mundial en CEPAL, 2018) utilizando algoritmos que vinculan la oferta y la demanda de estos servicios. Entre los ejemplos más comunes de sectores en donde se presentan están los servicios de transporte o taxi y reparto a domicilio (Eurofound, 2018).

Aun cuando el trabajo de plataformas se caracteriza por depender esencialmente de tecnologías de intermediación, también se ve afectado por el avance en tecnologías de automatización de tareas. La incorporación de la robotización, las TIC y la inteligencia artificial ha dado lugar a una intensa discusión sobre los escenarios de destrucción de los empleos asociada a la cuarta revolución tecnológica y sus desafíos. Frente a ello, diversos autores han resaltado el potencial desarticulador de estas transformaciones para los empleos tradicionales (Frey y Osborne, 2017), aunque también han puesto el foco en la necesidad de reconfiguración de las tareas que realizan estos empleos y cómo deben adecuarse y aprender a trabajar con las nuevas tecnologías (Lassébie y Quintini, 2022; Weller y otros, 2019). Si se toma el ejemplo de trabajadores de plataformas que realizan servicios de transporte, por un lado, se trata de un servicio masivamente utilizado en el mundo, y cuyo crecimiento se ha visto especialmente potenciado en los últimos años. Sin embargo, Lassébie y Quintini (2022) muestran que las ocupaciones de transporte se encuentran listadas entre las con mayor grado de potencial automatización. Frente a estas transformaciones, el rol de la institucionalidad social y laboral será cada vez más preponderante. Es clave la atención que se ponga, por ejemplo, a los marcos regulatorios, de negociación colectiva, de educación continua y al diálogo social (CEPAL, 2017) para articular las políticas laborales y de protección social en este ámbito.

⁹ Esta forma de empleo se definió como "crowd working" o "crowd employment" en la versión del estudio de Eurofound publicada en 2015 (Eurofound, 2015), pero fue actualizada su denominación a "trabajo en plataformas" dada la creciente utilización de este término para referirse a esta modalidad de trabajo, sobre todo durante la pandemia de COVID-19.

El empleo en plataformas y las tecnologías de intermediación se vinculan generalmente a términos como la “*gig economy*”¹⁰ y la economía colaborativa¹¹ (Forde y otros, 2017). En este marco, por ejemplo, una serie de actividades pueden ser catalogadas bajo la noción de economía colaborativa, incluyendo las relaciones que se generan de modo directo entre quien ofrece y demanda alojamiento o transporte, servicios al hogar o profesionales bajo demanda o las finanzas colaborativas, bajo modelos de *crowdfunding* o préstamos entre personas o negocios (PWC, 2016). Respecto al análisis sobre brechas emergentes en protección social, la dificultad emerge al identificarse que cada una de estas formas de trabajo tiene sus especificidades y con ello se vuelve compleja la implementación de recomendaciones uniformes para su cobertura (Forde y otros, 2017).

Siguiendo la clasificación de plataformas digitales que expone CEPAL/OIT (2021), este estudio se concentra en la situación de los trabajadores de plataformas relacionados con la ejecución de tareas, que concentran la mayor parte de los trabajos creados en este contexto¹². En primer lugar, se tienen las plataformas basadas en la ubicación o de ejecución local, que ofrecen servicios a nivel local, y las basadas en la web o de ejecución global, en donde se ejecutan los servicios de manera digital o en la nube. Ambas categorías pueden dividirse según el modo de asignación de las tareas, es decir, asignando los servicios demandados a individuos o asignándolos a un grupo de personas (CEPAL/OIT, 2021). Este documento se concentra particularmente en los trabajadores de plataformas digitales de tareas basadas en la ubicación donde, a través de aplicaciones, se vinculan las tareas dentro de un área geográfica, como es el caso de delivery de comidas, alojamiento o transporte. Esta categoría incluye a trabajadores vinculados al transporte de personas y de reparto, así como otros trabajos que incorporan la participación de grupos de personas (mantenimiento y reparación del hogar, cuidados, compras, actividades deportivas y de educación, entre otras) (CEPAL/OIT, 2021) (véase el cuadro 1 para mayor detalle).

Entre las características destacadas del trabajo en plataformas para sus desafíos de acceso a la protección social surge, en primer lugar, el hecho de no trabajar en jornada completa o parcial estándar. Esto implica, además, una proporción importante de tiempo no remunerado, lo que en plataformas de tareas de ejecución local se expresa en el tiempo de espera hasta la asignación de una tarea (CEPAL/OIT, 2021). En segundo lugar, como condición para ejercer este tipo de trabajo, el trabajador tiene que disponer de un capital inicial (computadora, celular, bicicleta o motocicleta), asimilándose al trabajo independiente donde el trabajador tiene que realizar una inversión inicial para poder llevarlo a cabo. En tercer lugar, existen características indicativas de la existencia de una relación de dependencia, como procesos de selección de personal en algunas plataformas, capacitación, entrega de materiales que identifican a la empresa y que es obligación que los utilicen. Por último, la empresa con la que se tiene una relación de dependencia no reconocida puede decidir de forma unilateral despedir a un trabajador sin necesidad de preaviso o justificación alguna, lo que expresa la desigualdad de la relación y, especialmente, la ausencia de un sistema de protección integral (CEPAL/OIT, 2019).

¹⁰ Según Novick (2017, pág. 24), este término refiere a “un ambiente donde las posiciones temporales son comunes y las organizaciones trabajan con trabajadores independientes por períodos cortos de tiempo”. También se traduce como “economía de la changa”, donde se conectan a los clientes con trabajadores que realizan tareas discretas o proyectos intensivos en mano de obra (Madariaga y otros, 2019).

¹¹ El *crowdwork* o trabajo colaborativo correspondería a una nueva forma de externalizar tareas que antes habrían sido encargadas a un empleado o a un *pool* de trabajadores virtuales (Felstiner, 2011; Saxton y otros, 2013 en Eurofound, 2015) y que se basa en tareas y proyectos individuales más que en una relación continua de empleo (Eurofound, 2015).

¹² La clasificación de plataformas de ejecución de tareas se encuentra bajo un contexto más amplio de categorización de tipos de plataformas digitales con fines de lucro de bienes y servicios (véase Diagrama II.1 en CEPAL/OIT, 2021). Entre las plataformas digitales con fines de lucro se pueden diferenciar las que comercializan bienes y las que facilitan el acceso a servicios. Bajo la categoría de servicios existen las plataformas de ejecución de tareas, tratadas en este documento y las que contienen otros servicios, como la intermediación financiera, la comunicación y la información (CEPAL/OIT, 2021).

Cuadro 1
Clasificación de plataformas de ejecución de tareas

Ejecución de tareas	Asignación	Servicio	Ejemplos
Basadas en la ubicación/ejecución local	Tareas asignadas a individuos	Salud	Doctoralia
		Educación	Tusclasesparticulares
		Entregas	Rappi, Pedidos Ya, Uber Eats, Loggi, Deliveroo, iFood, Instacart
		Servicios para el hogar	Cornershop, Paseaperros, Zolvers
		Deportes	StartMeApp
		Transporte	Uber, DiDi, Cabify, Beat, Lyft
	Tareas asignadas a un grupo	Microtareas locales	Streetsport
Basadas en la web/ejecución global	Tareas asignadas a individuos	Trabajo independiente	Upwork, Freelancer
	Tareas asignadas a un grupo	Microtareas	Clickworker
		Trabajo en plataformas creativas basadas en concurso	99designs

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL/OIT (2021).

La creciente prevalencia del trabajo mediado por plataformas digitales ha generado importantes desafíos en la consecución del trabajo decente, estrechamente relacionados con los desafíos en protección social vinculados al déficit regulatorio (CEPAL/OIT, 2021; Eurofound, 2017; Huepe, 2023a; OIT, 2021). En primer lugar, su naturaleza muchas veces temporal y de jornada parcial da lugar a una problemática de inseguridad laboral, bajos ingresos y subempleo, ya vista en países europeos y Estados Unidos (Forde y otros, 2017). En segundo lugar, dada la forma en que se plantea esta modalidad de negocios, la distinción de si el empleo en plataformas comporta relaciones de trabajo independientes o dependientes se ha vuelto difusa y ha generado un alto nivel de conflicto (Berg, 2016; Forde y otros, 2017; OCDE, 2019; CEPAL/OIT, 2021). Esto decanta en la dificultad para identificar al empleador y sus funciones, debido a la existencia de relaciones triangulares, en las que pueden participar distintos intermediarios que asumen responsabilidades que pueden asociarse a la figura del empleador sin necesariamente serlo (CEPAL/OIT, 2019). En la gran mayoría de los casos, los trabajadores de plataformas son categorizados como independientes (OIT, 2016), pese a que su trabajo es supervisado y se caracteriza por una relación de dependencia frente al cliente. En general, ni los demandantes del servicio ni los organizadores y gestores de las plataformas reconocen una relación laboral que implica obligaciones directas en lo referente a la seguridad social (Eurofound, 2017; Forde y otros, 2017). Aun cuando los trabajadores puedan tener otros empleos en modalidades tradicionales con seguridad social y otras prestaciones (Berg, 2016), en la mayoría de los casos de los que se tiene información en América Latina el empleo en plataformas es su trabajo principal¹³ (CEPAL/OIT, 2021).

Asimismo, desde la perspectiva de las **relaciones laborales** a las que dan origen es importante hacer algunas distinciones. Por un lado, existen las plataformas que son intermediarias de tareas que se realizan de forma digital en la web, donde se plantea que en general no existe injerencia directa en las condiciones de trabajo, ya que se establecen por la empresa que solicita el trabajo (por ejemplo, en el caso de las modalidades de trabajo colaborativo o *crowdworking* digital). Por otro lado, existen las plataformas cuyo origen en la mayoría de los casos es extra regional, se ejecutan localmente y

¹³ Como se menciona en CEPAL/OIT (2021), para el caso del trabajo en plataformas de ejecución local, las encuestas y distintas fuentes de información muestran que en Costa Rica el trabajo de plataforma es el trabajo principal para un 88,4% de los trabajadores entrevistados. En la Argentina, un 64,6% de los trabajadores de plataformas de transporte y un 95,5% de los trabajadores de plataformas de reparto afirmaron que este trabajo era su principal fuente de ingresos. En México, por último, para el 80,5% de los trabajadores de plataformas de reparto esta era su única actividad económica (CEPAL/OIT, 2021).

determinan condiciones de trabajo de forma directa (Uber, Airbnb, Glovo y Cornershop). Este elemento es relevante particularmente para el diseño específico de las políticas de protección social dirigidas a la realidad diversa de los trabajadores.

Las nuevas formas de empleo ponen en discusión la permanente reflexión sobre las ventajas y desafíos asociados a la flexibilidad laboral. Por una parte, la posibilidad de que los trabajadores insertos en empleos de plataforma puedan organizar su tiempo de trabajo remunerado a conformidad no solo genera réditos en términos de su flexibilidad horaria (Bosch, Pagés y Ripani, 2018), sino que también permitiría su compatibilidad con otra actividad principal o secundaria, o bien, las tareas de cuidado y el trabajo doméstico no remunerado. No obstante, para gran parte de estos trabajadores, esta es su ocupación única o principal y, por ende, su fuente de ingresos más importante. En este contexto, las y los trabajadores de plataformas de ejecución local tienden a realizar jornadas muy prolongadas para compensar los tiempos de espera no remunerados (CEPAL/OIT, 2021). Estas condiciones, sumadas a la difusa naturaleza de la relación contractual que las regulan, cuestionan la forma en que los derechos laborales y el acceso a la protección social pueden ser resguardados en este nuevo escenario, profundizando los debates en torno a empleos inestables, sin un ingreso adecuado y prestaciones fundamentales, así como sobre las desigualdades de género, territoriales y de otro tipo que pueden ampliarse en este contexto.

Tal y como indican CEPAL y OIT (2019), es importante reconocer que, a pesar de ser una nueva forma de empleo, el trabajo en plataformas se asemeja a modalidades de empleo típico. Esto implica que, por un lado, algunos elementos de la regulación laboral actual y de los sistemas de protección social pueden usarse de referencia o, por otro lado, si tampoco han sido abordadas, pueden agruparse como variadas formas de empleo que necesitan de avance regulatorio y de protección social y laboral en conjunto. Una primera semejanza se puede identificar en modalidades de la industria textil, como las que ocurren en talleres “clandestinos” o en los hogares de los trabajadores. Entre las similitudes observa el tiempo de trabajo no establecido, la propiedad de los equipos por parte del trabajador y la posibilidad de trabajar para más de un empleador simultáneamente. Además, en ambos casos es difícil identificar si se trata de un trabajo dependiente o independiente, ya que el trabajo es llevado a cabo con los requerimientos técnicos y materiales que determina la empresa que lo contrata, fijando precios y plazos de entrega (CEPAL/OIT, 2019). Un segundo ejemplo es la semejanza con el trabajo de los jornaleros en la agricultura, quienes son contactados por intermediarios que cobran una comisión, al igual que sucede con las plataformas digitales de intermediación (Berg y otros, 2019). Aun cuando las plataformas digitales tienen la ventaja de poder realizar control del trabajo realizado, supervisión y monitoreo (CEPAL/OIT, 2019), se prestan para dar cabida a relaciones triangulares de empleo, donde la protección de los trabajadores queda sin responsable, tal y como sucede con los jornaleros en la agricultura. En este sentido, se reitera la necesidad de poner atención en las brechas de protección social que acompañan a estas nuevas formas de empleo, lo que impacta y puede beneficiar también a antiguas modalidades.

B. Algunos elementos preliminares para el análisis de las brechas emergentes en protección social de los trabajadores de plataformas

A partir de la revisión de las características del trabajo en plataformas identificadas en la sección anterior y considerando las diversas vías para el acceso a los sistemas y prestaciones de protección social en América Latina, es posible identificar ciertas dimensiones que tornan perentorio el examen de las brechas en protección social que pueden estar experimentando los trabajadores y trabajadoras en estas nuevas formas de empleo. En particular, se evidencian tres ámbitos principales para el análisis de estas brechas: las dificultades de acceso a los sistemas contributivos, las brechas de acceso a los sistemas no contributivos y la reproducción de desigualdades en el acceso a los sistemas por alguna de estas vías.

En primer lugar, al tratarse de trabajadores en el limbo entre el trabajo asalariado e independiente, generalmente no están cubiertos por las prestaciones contributivas para los trabajadores asalariados, si ello no está tipificado en los arreglos específicos ni en las legislaciones vigentes (excepciones recientes son abordadas en el capítulo III de este documento). Por otro lado, en el caso de ser catalogados como trabajadores independientes, pueden acceder al régimen de prestaciones definido para estos trabajadores en cada país, el que no siempre está en funcionamiento o tiene un nivel de consolidación adecuado (véase, por ejemplo, Gontero y Weller, 2017). Por último, en los casos donde esta forma de empleo no está tipificada, estos trabajadores pasan a engrosar el conjunto de trabajadores en situación de informalidad laboral y, por ende, quedar fuera del acceso a la protección social contributiva. Incluso si pueden acceder a las prestaciones dirigidas a trabajadores independientes o por cuenta propia, dada la naturaleza parcial de sus jornadas laborales, podrían no llegar a cumplir con los requisitos de tiempo de contribución requeridos para acceder a prestaciones de la seguridad social (Forde y otros, 2017). Las brechas salariales que estos trabajadores enfrentan dificultan, asimismo, realizar dichos aportes.

En segundo lugar, y en concordancia con la evidencia expuesta, en gran parte de los países de la región la protección social no contributiva de los trabajadores informales ha sido acotada (Robles y Holz, 2023). Otra dificultad que enfrentan en el sistema no contributivo es que al tratarse de hogares que reciben ingresos por el trabajo en plataformas, muchas veces quedan excluidos de las prestaciones no contributivas altamente focalizadas en la extrema pobreza o que exigen condición de desempleo o falta de ingresos. Evidencia sobre la baja cobertura en protección social de estos trabajadores se presenta en el tercer capítulo de este documento.

Por último, en tercer lugar, se encuentra el riesgo potencial de que estos empleos puedan reproducir, e incluso profundizar, las desigualdades basadas en la edad, el género, la raza y la etnia, el territorio y el estatus migratorio que persisten en el mercado de trabajo¹⁴. Este riesgo también se expresa en la potencial generación de mecanismos de protección social *ad hoc* para trabajadores de plataformas, lo que puede contribuir a profundizar la segmentación y desigualdad en los sistemas de protección social en la región. Esto no solo perjudica a los trabajadores y al mercado laboral en su conjunto, sino que además amplifica las brechas en el acceso a la protección social, a medida que el empleo en este sector se extiende y los problemas de acceso a los sistemas contributivo y no contributivo de protección social no se solucionan. Los impactos que tuvo la pandemia sobre este sector, por ejemplo, reflejan este riesgo (véase la sección III.A del documento).

En atención a la tendencia creciente que se espera experimentará el empleo en plataformas, especialmente en el período actual postpandemia y de los cambios en el mundo del trabajo, se torna fundamental ahondar en posibles respuestas para hacer frente a estas nuevas brechas en protección social. Para ello es posible considerar vías adoptadas en otras regiones del mundo, y que han combinado cambios en el ámbito legal y en la especificación de la naturaleza contractual de estos trabajadores, así como la propia experiencia de los países de América Latina en el reconocimiento de la situación de estos trabajadores en cuanto a su acceso a la protección social. De esta forma se plantea que aun cuando sea posible considerar transitoriamente a estos trabajadores en los sistemas de protección social no contributivos, especialmente en contextos de emergencia como el transitado durante la pandemia, es preciso no abandonar la pretensión de que sean cubiertos por la vía contributiva y de manera regular por los sistemas nacionales de protección social y se defina la naturaleza de sus relaciones laborales en línea con las orientaciones del trabajo decente.

A continuación, se entregan mayores antecedentes de la situación de los trabajadores de plataformas a nivel global y en la región, para luego profundizar en posibles opciones para extender su acceso a la protección social.

¹⁴ Véase Huepe (2023b) sobre las desigualdades de tipo étnico-racial en el caso de los trabajadores de plataformas en Brasil.

II. Características de los trabajadores y trabajadoras en plataformas

América Latina y el Caribe es una región con altos niveles de informalidad. De acuerdo con la OIT (2018b), el 53,8% de los empleos en la región en 2016 correspondían a empleos informales, en comparación con 15,6% en Europa y Asia Central. Este panorama se vio agravado por los impactos de la pandemia que afectaron fuertemente al mercado laboral. En el segundo trimestre de 2020, la tasa de participación laboral en América Latina sufrió una importante caída de 9,4% respecto al cuarto trimestre de 2019. A partir del tercer trimestre de 2020 hasta el primer semestre de 2022, la tasa de participación mostró mejoras continuas alcanzando un 62,9%, sin embargo, permanecía por debajo de los niveles previos a la crisis del COVID-19, de 63,4% (CEPAL, 2022b). A pesar de este aumento en la ocupación luego de las importantes restricciones y consecuencias de la pandemia, la apertura de las economías de la región estuvo asociada con una recuperación del sector informal. En el año 2022, estimaciones de la CEPAL para 20 países de América Latina y el Caribe mostraron que la tasa de informalidad llegaba al 48,1% (CEPAL, 2022b). Además, la contribución del trabajo informal a la recuperación del empleo total se encontraba entre un 50% y un 80% en la región (Maurizio, 2022).

Las plataformas digitales bajo demanda se habían venido expandiendo a nivel global. Entre 2010 y 2020, el número de plataformas digitales se quintuplicó, pasando de 142 a 777 según la OIT (2021). Desde fines del año 2020, la demanda de trabajos en plataformas ha ido en aumento en la región, con tasas interanuales de crecimiento positivas e incluso superiores a las registradas antes de la pandemia (CEPAL, 2021). Las restricciones de movimiento que se instauraron desde inicios de la pandemia dieron paso a un importante aumento en servicios de plataformas de reparto (Eurofound, 2020), y a una progresiva adaptación de otros tipos de empleos a trabajos en plataformas. Un factor determinante de esta recuperación fue la aceleración del aprovechamiento de plataformas digitales como una herramienta de contratación para nuevas formas de empleo (CEPAL, 2021).

En cuanto al impacto que tuvo la pandemia, según una encuesta realizada por la OIT (2021)¹⁵ en 2020, los trabajadores de sectores de transporte y repartidores experimentaron una disminución en la demanda (previa al aumento reportado en el párrafo anterior desde fines de 2020), que se tradujo en una disminución de los ingresos de 90% de los encuestados que trabajaban en transporte o taxi y de 70% de los encuestados repartidores. Esto provocó que los trabajadores emprendieran otras actividades laborales paralelas, redujeran costos, utilizaran sus ahorros, aplazaran el pago de facturas y/o solicitaran acceso a préstamos. Por su parte, los trabajadores de plataformas de ejecución local afirmaron haber trabajado durante todo el período inicial y más crítico de la pandemia por necesidad económica, lo que los ponía en riesgo tanto a ellos como a sus familias. El 70% de los encuestados en el estudio de la OIT (2021) mencionó no tener derecho a solicitar licencia remunerada por enfermedad o recibir algún tipo de compensación si contraían el virus, y el 80% declaró haber incurrido en gastos adicionales para comprar equipos de protección¹⁶ (OIT, 2021). Esto evidencia los niveles de desprotección que enfrentan estos trabajadores y destaca la necesidad de políticas específicas para su abordaje.

A continuación, en este capítulo se profundiza en la caracterización de los trabajadores de plataformas con la información disponible en estudios secundarios, principalmente para países de América Latina y Europa. Es importante destacar la escasez de estadísticas sobre el empleo en plataformas, lo que puede conducir a resultados estadísticos muy variados (Deraeve, Rogiers y Segaeert, 2022). La principal dificultad es la disponibilidad de información estadística a partir de las fuentes disponibles, en atención a la ausencia de preguntas específicas, por ejemplo, en las encuestas de hogares y de empleo. Según Kilhoffer (2021), aplicado a la situación europea, en la falta de información sobre los trabajadores de plataformas confluyen elementos teóricos, dada la definición todavía polisémica del trabajo, y metodológicos, dado que la información raramente se aísla de la situación de los trabajadores por cuenta propia, el empleo casual u ocasional.

Dada esta escasez de datos oficiales y variedad de fuentes, es posible hablar de manera más general de estimaciones sobre estadísticas de trabajadores de plataformas. Para Europa, por ejemplo, Eurofound (2018) muestra un resumen de distintas estimaciones, que difieren en las definiciones y supuestos utilizados en los procesamientos, sobre la proporción de trabajadores de plataformas respecto al trabajo remunerado total en los Estados Miembros de la Unión Europea. Pesole y otros (2018) estiman que esta proporción va entre un 2% y 6%, según si declaran que el trabajo en plataforma es su trabajo principal o si es el que les genera ingresos sustantivos. Este porcentaje sube a 8% cuando se consideran todos los trabajadores que realizan tareas en plataformas digitales al menos una vez al mes (Eurofound, 2018; Pesole y otros, 2018). De manera consistente, en una encuesta realizada por la Comisión Europea dirigida a personas usuarias de Internet de entre 16 y 74 años se constata que, en 2017, el porcentaje de trabajadores que prestaron algún servicio en plataformas es de 9,7% en los 14 países de la Unión Europea, donde Reino Unido, España, Portugal y Alemania presentan porcentajes por sobre el promedio (Aibar, 2019). En 2020, los datos compilados por Eurofound (2020) vuelven a mostrar estimaciones similares, con un 1%-2% de la fuerza de trabajo en la Unión Europea, Noruega y Reino Unido realizando trabajo en plataformas como su trabajo principal, y alrededor de un 10% realizándolo de manera ocasional (Eurofound, 2020).

¹⁵ Encuestas y entrevistas realizadas por la OIT a trabajadores de plataformas de ejecución local durante 2019 y 2020, con foco en los sectores de transporte o servicios de taxi y en el sector de reparto o delivery, contando con alrededor de 5,000 trabajadores de distintos países y regiones (Argentina, Chile, China, Ghana, India, Indonesia, Kenia, Líbano, México, Marruecos y Ucrania) (OIT, 2021).

¹⁶ Algunas plataformas digitales de tareas de ejecución local entregaron implementos y equipos de protección personal a los trabajadores para disminuir los riesgos de contagio durante la pandemia; sin embargo, los trabajadores declararon que no eran suficientes o no eran de la calidad adecuada (OIT, 2021).

En el caso de América Latina, según los datos de la encuesta de hogares ECAF de 2019, realizada por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) a un conjunto de ciudades¹⁷, un 9,4% de los trabajadores en promedio declaró haber prestado servicios en plataformas digitales en el último mes al momento de ser encuestados, mientras que un 6,7% declaraba estar registrado como proveedor de servicios en plataformas sin haber prestado el servicio en el último mes. Dado esto, alrededor de un 16% de la fuerza laboral puede clasificarse como trabajadores de plataformas, ya sean activos o potenciales (Álvarez y otros, 2020).

Un elemento importante y que diferencia a Europa de América Latina con respecto al trabajo en plataformas, es la relevancia que este tiene para los ingresos de los trabajadores, y si estos son considerados trabajos principales o secundarios. La evidencia en países europeos muestra que, en términos generales, la ocupación en plataformas representa en mayor medida trabajos secundarios y fuentes de ingreso complementarias (Eurofound, 2018; Forde y otros, 2017). Eurofound (2018) muestra que, sobre la base de respuestas de encuestas a trabajadores de plataformas en 7 países de Europa, entre un 15% y un 36% de los encuestados tienen un ingreso por trabajo en plataformas que represente más del 50% de su ingreso total. Asimismo, solo entre un 3% y un 12% de los trabajadores de plataformas reporta percibir más de un 75% de sus ingresos personales a través de este empleo (Eurofound, 2018). En América Latina, por otro lado, aun cuando los trabajadores puedan tener otros empleos en modalidades tradicionales, en la mayoría de los casos de los que se tiene información el empleo en plataformas es su trabajo principal (CEPAL/OIT, 2021). Algunos ejemplos basados en encuestas a trabajadores de plataformas se presentan en el estudio de CEPAL/OIT (2021). En Costa Rica, un 88,4% de los trabajadores de plataformas encuestados declara el trabajo en plataformas como su empleo único o principal; en la Argentina, este porcentaje se ubica entre un 64,5% y un 95,5% para trabajadores de plataformas de transporte y reparto; y en México, un 80,5% de los repartidores de plataformas reportaron que este trabajo era su única actividad económica (CEPAL/OIT, 2021). Esta situación complejiza su acceso a la protección social que, en algunos casos, puede estar mediada por otra ocupación principal donde sí se tenga esta cobertura asegurada.

El Departamento de Investigaciones y el Servicio de Mercados de Trabajo Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo de la OIT realizó encuestas dirigidas a los trabajadores de las plataformas en el mundo en los años 2015 y 2017 (Berg y otros, 2019). Estas encuestas contaron con respuestas de 3,500 trabajadores de 75 países que trabajan en cinco de las principales plataformas dedicadas a la asignación de microtarefas en esos años¹⁸. Los resultados mostraron que el trabajo en las plataformas digitales es un fenómeno mayormente urbano, con un 80% de los trabajadores residentes de comunidades urbanas o suburbanas. Por otro lado, en cuanto a la cobertura geográfica, estas cinco plataformas estaban presentes en prácticamente todas las regiones del mundo, con una importante presencia en América del Norte y del Sur, Europa y Asia.

El empleo en plataformas, al igual que el empleo en términos generales, presenta una brecha de género en sus tasas de participación. El estudio de Berg y otros (2019) muestra entre sus resultados que existe una menor participación de las mujeres, representando un 33% de quienes trabajan en plataformas a nivel mundial, y solo un 20% si sólo se consideran países en desarrollo (Berg y otros, 2019).

¹⁷ Las ciudades consideradas en esta encuesta son: Asunción (Paraguay); Bogotá (Colombia); Buenos Aires (Argentina); Ciudad de México (México); Ciudad de Panamá (Panamá); La Paz (Estado Plurinacional de Bolivia); Lima (Perú); Montevideo (Uruguay); Quito (Ecuador); San Pablo (Brasil) y Santiago (Chile).

¹⁸ Las plataformas consideradas en este estudio son Amazon Mechanical Turk (AMT), CrowdFlower, Clickworker, Microworkers y Prolific.

En esta misma línea, los resultados de la OIT (2021) muestran que, en plataformas digitales de tareas de ejecución local como servicios de transporte y reparto, las mujeres representan menos del 10% en promedio¹⁹.

Estudios de Eurofound (2018, 2020) muestran una mayor participación masculina en plataformas en Europa²⁰; en Suiza, Suecia, Italia, Alemania y Austria la participación masculina en trabajos en plataformas es mayor, con porcentajes entre 56% y 61%. Por otro lado, en Reino Unido y Países Bajos la participación femenina llega al 52% y la masculina al 48%. Otros estudios han indicado que la participación femenina en Reino Unido sería menor, estimando porcentajes de entre 44% y 46% (Eurofound, 2018).

En América Latina y el Caribe, la información disponible sobre trabajadores de plataformas muestra que la participación femenina es minoritaria. En las plataformas de tareas de ejecución local, sin considerar trabajos de servicio doméstico, la proporción de mujeres suele ser baja en comparación con los hombres (CEPAL, 2021, 2019b; Madariaga y otros, 2019). Según la información recolectada por la ECAF en 2019, solo un 28% de los trabajadores de plataformas activos eran mujeres (Álvarez y otros, 2020). Por otro lado, una encuesta realizada por el BID en colaboración con Uber, una de las principales plataformas de transporte de pasajeros en el mundo, en el Brasil, Chile, Colombia y México existe una gran sobrerrepresentación masculina en este sector, con porcentajes de hombres entre 91% y 95% de los trabajadores encuestados²¹ (Azua, González y Keller, 2019).

Esta diferencia en la participación se condice con la marcada segregación por género en cuanto a ocupaciones donde los datos indican una mayor presencia de mujeres en la realización de servicios profesionales, como traducción, redacción o servicios jurídicos, servicios de ventas y marketing, y trabajo doméstico y de cuidado, y una menor participación en tareas relacionadas con la tecnología o el análisis de datos (Abramo, 2021; OIT, 2021). Así también, las razones para participar en trabajos en plataformas difieren entre hombres y mujeres, donde tanto en países desarrollados como en desarrollo, las mujeres reportan en mayor proporción que la razón para optar por esta forma de trabajo es por la posibilidad de trabajo remoto desde el hogar y la flexibilidad laboral. Esto responde directamente a la brecha de género por la mayor ocupación de mujeres en trabajos de cuidado no remunerados, y la flexibilidad que brinda el trabajo en plataformas para combinarlo con trabajo remunerado (OIT, 2021; Berg y otros, 2019) ante la desigual distribución del trabajo vigente.

En el estudio realizado por Berg y otros (2019) en países de todo el mundo, la mayoría de los trabajadores encuestados eran jóvenes, con un promedio de 33,2 años. En países europeos, el tramo de edad más representado entre los trabajadores de plataformas también son los menores de 35 años, con porcentajes de entre 42% y 59% en países como Suiza, Suecia, Alemania, Italia, Reino Unido, Austria y Países Bajos. Sin embargo, hay estudios que señalan la creciente presencia de población mayor a 55 años, alcanzando porcentajes de entre 11% y 17% (Eurofound, 2018).

Según ECAF 2019, un 52% de los trabajadores de plataformas activos de los países de la región considerados en esta encuesta correspondía al tramo etario entre 35 y 54 años, seguido por el tramo de 25 a 34 años con un 41%, y un 8% entre 55 y 65 años (Álvarez y otros, 2020). Otros estudios, como la encuesta a conductores de Uber en países de América Latina realizada por el BID o la Encuesta a

¹⁹ El resultado de OIT (2021) sobre distribución de género en las respuestas de los trabajadores de plataformas encuestados se basa en los siguientes países: Argentina, Chile, China, Ghana, India, Indonesia, Kenia, Líbano, Marruecos, México y Ucrania. Véase Figura 4.2 en OIT (2021). Se destacan casos sobre el promedio referenciado en distribución de género, como el caso de Chile en el sector de transporte de pasajeros, donde aproximadamente un 18% de los trabajadores encuestados es mujer, y el caso de Indonesia en el sector de reparto, donde este porcentaje alcanza un 25%.

²⁰ En Huws y otros (2017), el número de encuestas por país es el siguiente: Austria (388), Alemania (281), Italia (494), Países Bajos (189), Suecia (189), Suiza (361) y Reino Unido (209).

²¹ Esta encuesta fue realizada el año 2018, y consideró a 5,251 conductores de los cuatro países mencionados, complementado con datos administrativos anonimizados proporcionados por Uber.

Trabajadores de Plataformas (ETP) realizada en la Argentina, muestran promedios de edad alrededor de los 38 años (Azua, González y Keller, 2019; Madariaga y otros, 2019). La mayor parte de la evidencia muestra rangos etarios jóvenes si se analizan los trabajos en plataformas en general, sin embargo, entre las plataformas de tareas de ejecución local estos rangos suelen ser levemente más elevados.

En un análisis global, cerca de un cuarto de los trabajadores encuestados en Berg y otros (2019) tenía estudios técnicos terciarios o universitarios, el 37% había completado un grado universitario y un 20% alcanzó estudios de postgrados, lo que muestra un mayor nivel educativo de estos trabajadores si se compara con los trabajadores informales en general.

Nuevamente, según ECAF 2019, un 58% de los trabajadores activos en plataformas en América Latina contaba con estudios superiores, un 27% contaba con estudios secundarios completos y solo un 15% contaba con estudios secundarios incompletos. En esta misma línea, un 53% de estos trabajadores responde haber recibido algún tipo de capacitación en los últimos 12 meses y un 39% menciona que recibió formación para nuevas tecnologías (Álvarez y otros, 2020). Azua, González y Keller (2019) muestran un grado mayor de heterogeneidad, pero todavía con una elevada participación de trabajadores con estudios superiores, con un porcentaje de trabajadores con educación superior de 47% en el Brasil, 49% en México, 56% en Chile y 71% en Colombia.

En cuanto a la situación de personas migrantes en trabajos en plataformas, se constata una alta participación entre estos trabajadores dada la mayor flexibilidad de esta ocupación, pero con una realidad heterogénea entre países. Por un lado, esta población se ve más expuesta a situaciones de vulnerabilidad y, por otro, enfrenta limitado acceso al mercado laboral, ya sea por la regulación de su estatus migratorio o por discriminación. El trabajo en plataformas tiene barreras de entrada más bajas que los empleos tradicionales, por lo que puede resultar más atractivo para trabajadores migrantes. Sin embargo, esto los deja en una situación susceptible a precarias condiciones laborales y altamente dependientes de ingresos inestables (Bonhomme y otros, 2020). Según la OIT (2021), los trabajadores de plataformas en el sector de reparto o delivery muestran una sobrerrepresentación de personas migrantes en algunos países, como en la Argentina y en Chile, donde más de un 70% de estos trabajadores son migrantes (OIT, 2021). Por otro lado, en el sector de transporte de pasajeros, el estudio realizado por Azua, González y Keller (2019) muestra que, en países como el Brasil, Colombia y México, los trabajadores nacidos en otro país representan menos de un 2%, mientras que en Chile representan un 10,4% (Azua, González y Keller, 2019).

En cuanto a las condiciones laborales de los trabajadores de plataformas, existe una brecha de ingresos que perjudica a este tipo de empleos en promedio, y que es aún mayor al comparar países en desarrollo y países desarrollados (Hunt y Samman, 2019; Berg y otros, 2019). Sin embargo, es importante señalar que existe una heterogeneidad en el nivel de remuneraciones de los trabajadores, dependiendo del tipo de función que se desempeña al interior de la plataforma y, entre ellas, según el tipo de plataforma.

Si se consideran únicamente las horas de trabajo remunerado, los ingresos por hora de los trabajadores de plataformas en América Latina suelen ser más elevados que el de los trabajadores tradicionales en la misma ocupación. Sin embargo, se registran bajas considerables en los ingresos relativos si se consideran las horas de trabajo no remunerado, que son indispensables para realizar los trabajos en plataformas (CEPAL, 2021). Estos tiempos no remunerados en las plataformas digitales de tareas de ejecución local corresponden a los tiempos de espera que deben enfrentar los trabajadores entre tareas asignadas (CEPAL/OIT, 2021). Por estar sujetos a demandas discontinuas, ello se traduce en ingresos inestables y muchas veces impredecibles para los trabajadores. El estudio realizado por el BID sobre trabajadores de plataformas de transporte de pasajeros muestra que un 47% de estos trabajadores en Colombia vive en condiciones financieramente inseguras, porcentaje que aumenta a 55%-56% en México y el Brasil, y que alcanza un 88% para el caso de Chile (Azua, González y Keller, 2019).

Las horas trabajadas de los trabajadores de plataformas en la región muestran evidencia de jornadas extensas, si se consideran tanto las horas remuneradas como las no remuneradas. La OIT (2021) muestra que, en el caso de plataformas de tareas de ejecución local, los conductores tendrían jornadas de 65 horas semanales, mientras que los repartidores trabajarían 59 horas semanales (OIT, 2021). Además, dada la discontinuidad de la demanda, los trabajadores tienden a compensar la inestabilidad salarial extendiendo el horario laboral para cumplir metas de ingresos (CEPAL, 2021; CEPAL/OIT, 2021) lo que representa un factor clave de ineficiencia en los mercados laborales de plataformas (Forde y otros, 2017).

Esta situación de brecha y variabilidad de ingresos, así como los horarios flexibles, pero a la vez extendidos cuando se consideran todas las horas de trabajo, son el resultado de uno de los principales factores que definen la forma en que se desenvuelve su inserción laboral. Este factor corresponde a la indefinición en la relación laboral entre los trabajadores y las plataformas.

En esta misma línea, y dado que la situación de los trabajadores de plataformas, al igual que la situación más amplia de los trabajadores en formas de empleo atípico, se caracteriza por una menor estabilidad laboral que conlleva a una penalidad salarial, se observan repercusiones en torno a las lagunas previsionales y menores montos de los que podrían disponer para realizar aportes regulares a la seguridad social. Esta penalidad salarial se ha expuesto mediante vasta evidencia empírica, que incluye datos de países de la región (Perú, Brasil, Argentina, Chile y Ecuador) (Maurizio, 2016), y que muestra cómo, incluso controlando por nivel educativo y otros factores heterogéneos no observables, la brecha salarial persiste (Boeri, 2011; Jahn y Pozzoli, 2013; Kahn, 2013).

Cabe destacar que, como muestra la encuesta realizada por OIT (Berg y otros, 2019) la gran mayoría de los trabajadores de plataformas digitales encuestados declararon estar satisfechos o muy satisfechos con su trabajo, y entre las razones de satisfacción se encuentran la flexibilidad horaria y la posibilidad de trabajar desde sus hogares. Sin embargo, se mencionaron factores de insatisfacción importantes como los niveles de remuneración, la falta de respuesta desde las plataformas y la irregularidad del trabajo (Berg y otros, 2019).

Las condiciones laborales de trabajadores de plataformas y los estudios que se han realizado y expuesto en este documento dan cuenta de varios factores que caracterizan el trabajo en plataformas y muestran el incumplimiento de los estándares del trabajo decente, como se documentan en CEPAL/OIT (2021). Durante la pandemia de COVID-19, estos trabajadores se desempeñaron en labores esenciales, como el sector de reparto o delivery, permitiendo la distribución de bienes como alimentos y medicamentos a la población en momentos de gran necesidad e importantes restricciones a la movilidad. Sin embargo, no han experimentado mejoras significativas en su protección y regulación laboral. Como resultado, se han movilizad y formado grupos y asociaciones de trabajadores de plataformas con el objetivo de demandar mejores condiciones y exigir avances en su regulación, en países como la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México y el Perú (Abramo, 2021; Farías, 2021).

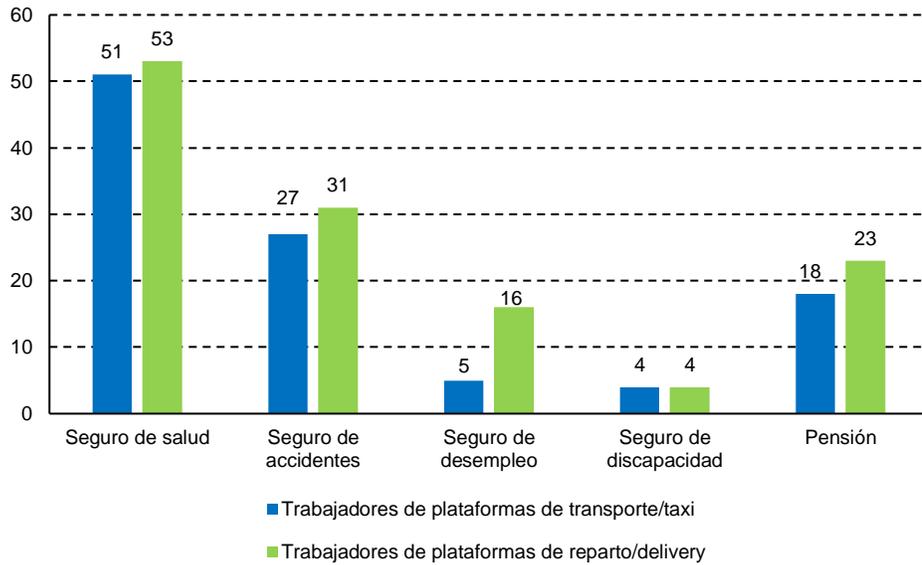
Entre las demandas de estos movimientos se exigían mejores condiciones laborales como un ingreso mínimo garantizado, tarifas mínimas por kilómetro recorrido, equipos de protección y seguridad, acceso a la seguridad social, derecho a la sindicalización y organización colectiva, y reconocimiento de la relación laboral de dependencia con las plataformas para así acceder a los sistemas de protección social contributivos (Abramo, 2021). La OIT (2019a), entre las recomendaciones que expone en el informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, menciona la necesidad de promover y garantizar a través de políticas públicas la representación colectiva de trabajadores y empleadores en el diálogo social, y en este sentido, hace hincapié en que las organizaciones de trabajadores y empleadores deben fortalecer su legitimidad representativa en la economía de plataformas, y lograr el empoderamiento necesario para priorizar la discusión sobre los intereses específicos de estas formas de empleo (OIT, 2019a; CEPAL/OIT, 2019).

Por último, un aspecto crucial para el análisis es la evidencia sobre el acceso a protección social de los trabajadores de plataformas. Uno de los resultados más relevantes del estudio de Berg y otros (2019) es el reducido acceso a protección social que tienen estos trabajadores. En 2017, alrededor de un 61% de los encuestados contaban con un seguro de salud, y solo un 35% tenía acceso a un plan de jubilación o pensión. Por otro lado, un 37% tenía algún tipo de seguro social y un 29% recibía prestaciones de asistencia social y otros programas gubernamentales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas coberturas provenían del trabajo que no realizaban en plataformas o de otros miembros de su familia (Berg y otros, 2019). Las empresas de plataformas digitales usualmente no se responsabilizan de la protección sociolaboral de los trabajadores. En ocasiones, las plataformas exigen a los trabajadores que estén afiliados o cubiertos como trabajadores independientes por la seguridad social o, en específico, por seguros contra accidentes (CEPAL, 2021; CEPAL/OIT, 2021).

Según la encuesta realizada por la OIT en 2021, y como muestra el gráfico 1 para el caso de trabajadores de plataformas de tareas de ejecución local, entre un 51% y 52% de los trabajadores en los sectores de transporte y reparto cuentan con cobertura en seguros de salud, entre 27% y 31% cuentan con seguro contra accidentes, entre 5% y 7% tienen acceso a seguro de desempleo, entre 4% y 6% cuentan con seguro de discapacidad, y finalmente, entre 17% y 18% está cubierto en materia de pensiones (OIT, 2021). Azuara, González y Keller (2019) en su estudio sobre trabajadores de plataformas de transporte de pasajeros muestran un fenómeno preocupante respecto de los comportamientos de la contribución a los sistemas de pensiones y seguridad social cuando los trabajadores se insertan en plataformas. Previo a su inserción laboral en plataformas, los trabajadores reportaron mayores niveles de contribución a planes de pensiones y seguridad social en comparación con el momento de la encuesta, y una vez que comienzan a trabajar en plataformas los niveles de contribución disminuyen. Por ejemplo, en el caso de México, el porcentaje de trabajadores que realizan aportes a un plan de pensiones cae de 23% a 11% luego de su inserción, en el Brasil va de 58% a 28%, en Colombia de 68% a 36% y en el caso de Chile baja de 71% a 34%. Con esto, solo un tercio de los conductores encuestados contribuyen a un sistema de pensiones, y menos de la mitad aportan a un sistema de salud. Por último, entre los trabajadores que dependen del trabajo en plataformas como fuente de ingreso único, los porcentajes de aporte a estos sistemas de protección social son incluso menores (Azuara, González y Keller, 2019).

Una característica fundamental del análisis realizado por Berg y otros (2019) es cómo se relaciona la cobertura de protección social con la dependencia de los ingresos del trabajo en plataformas digitales. Los resultados muestran que se presenta una relación inversa; es decir, el acceso a protección social es menor para los trabajadores que tienen una mayor probabilidad de depender de los ingresos del trabajo en plataformas como fuente principal. De las personas cuyo trabajo en plataformas constituía su fuente principal de ingresos, solo un 15,6% contaba con un plan de jubilación o pensión, y un 52,1% tenía acceso a un seguro de salud. Por otro lado, un 33,4% de estos trabajadores recibía prestaciones de asistencia social y otros programas gubernamentales, comparado con el 27% de los trabajadores cuyo ingreso por plataformas no es la fuente principal.

Gráfico 1
Mundo (11 países): trabajadores de plataformas de tareas de ejecución local cubiertos por prestaciones de protección social
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OIT (2021), a partir de encuestas y entrevistas a trabajadores de plataformas de ejecución local durante 2019 y 2020, con foco en los sectores de transporte o servicios de taxi y en el sector de reparto o delivery, contando con alrededor de 5,000 trabajadores de distintos países y regiones (Argentina, Chile, China, Ghana, India, Indonesia, Kenia, Líbano, México, Marruecos y Ucrania).

III. Los avances en la protección social de los trabajadores de plataformas: opciones identificadas en la experiencia regional y europea y desafíos visibilizados por la pandemia

A. Las brechas de protección social de los trabajadores de plataformas frente a la pandemia: un punto de quiebre

Como se ha revisado en las secciones anteriores, los trabajadores de plataformas desarrollan su trabajo con altos niveles de desprotección social. La pandemia expuso aún más estas brechas, destacando en especial el déficit de cobertura para acceder a licencias médicas, seguro de enfermedad o de desempleo (OIT, 2021). Además, como se mencionó, estos trabajadores experimentaron una caída en la demanda y una reducción en sus ingresos en el momento más intenso de la pandemia (CEPAL/OIT, 2021; OIT, 2021). Según Madariaga y otros (2020), entre los factores que afectaron los ingresos de estos trabajadores se cuentan el autoaislamiento, el contagio y la contracción de la economía, verificándose además situaciones muy heterogéneas. Por un lado, los trabajadores de plataformas de pasajeros o viajes, como *Uber* o *Airbnb* se vieron afectados por la menor circulación en las ciudades, mientras que el sector de entregas a domicilio, a través de plataformas como *Rappi*, *Glovo* o *PedidosYa*, siguió funcionando durante la pandemia por ser esenciales para la población. Existe un tercer grupo de trabajadores de plataformas que al ofrecer servicios no presenciales y por estar en teletrabajo se encontraban más preparados para una situación de esta naturaleza; sin embargo, en muchos casos su demanda se vio afectada. Cabe también destacar la situación de quienes no pudieron seguir trabajando debido a razones de cuidado ante el cierre de centros educativos o de cuidados, especialmente en el caso de las mujeres, así como de quienes contrajeron el virus o mostraron síntomas de contagio, y que debieron guardar cuarentena obligatoria, perdiendo la posibilidad de trabajar y quedando sin posibilidad de acceso a un respaldo económico para mantener un ingreso en condiciones de enfermedad, viéndose obligados también a afrontar los costos del tratamiento (Madariaga y otros, 2020).

La mayoría de los Estados Miembros de la Unión Europea implementaron medidas para la protección o compensación por pérdida de ingresos por desempleo durante la pandemia, en donde, bajo la categoría de cuentapropistas, se consideraba a los trabajadores de plataformas. De la revisión de casos realizada por Spasova y otros (2022), al menos cuatro países (Irlanda, Portugal, Rumania y Suecia) extendieron el acceso a los sistemas de prestaciones para el desempleo a trabajadores por cuenta propia, flexibilizando las condiciones de elegibilidad para incluirlos. Así también, otros tres países (Francia, Bélgica e Italia) implementaron esquemas específicos para este tipo de trabajadores.

Sin embargo, en la práctica, las medidas implementadas tuvieron problemas de cobertura efectiva y suficiencia que dejaron en evidencia las falencias de los sistemas de protección social. Por ejemplo, en Rumania, aun cuando el seguro de desempleo se extiende a trabajadores cuentapropistas, este es voluntario y muy pocos están afiliados. Esto expone un problema generalizado en este país, donde la cobertura efectiva es baja incluso para formas típicas de empleo. Bélgica, por otro lado, expandió la oferta de prestaciones de desempleo que cubrían trabajadores por cuenta propia, sin embargo, las estimaciones indican que existen brechas considerables en su utilización. En Francia, el acceso al esquema específico para trabajadores cuentapropistas durante la pandemia se vio obstaculizado por condiciones de elegibilidad muy restrictivas y, por otro lado, las estimaciones sobre el valor de las prestaciones no alcanzaban la línea de la pobreza (Spasova y otros, 2022).

Un punto crucial que se plantea en este estudio es que los trabajadores de plataformas están creciendo con relación al resto de la oferta laboral, y aun cuando fueran incluidos formalmente en los esquemas de protección social, no tendrían acceso efectivo dada la heterogeneidad de jornadas y horas trabajadas, así como las condiciones de elegibilidad basadas en empleos tradicionales (Spasova y otros, 2022). Es por esto por lo que, además de una formalización y reconocimiento de las relaciones laborales adecuadas para los trabajadores de plataformas, se requieren adaptaciones en los sistemas contributivos de protección social que puedan reconocer las condiciones de las nuevas formas de empleo en su conjunto y resolver su articulación e integración.

En América Latina, contrario al caso genérico de los trabajadores informales, que fue visibilizado por diversas medidas de protección social no contributiva de emergencia durante la pandemia (Atuesta y Van Hemelryck, 2022), la situación específica de los trabajadores de plataformas no fue recogida por estas respuestas salvo excepciones puntuales²². Entre estas, se destaca la iniciativa del Brasil, que en enero de 2022 implementó un seguro sin costo para repartidores que prestan servicios a través de empresas de aplicación de entrega²³. El objetivo de esta medida fue dar cobertura no solo ante accidentes producidos durante el período de retiro y entrega de productos y servicios, sino también por accidentes personales, incapacidades permanentes o temporales, o el fallecimiento del trabajador. A ello se suma la obligatoriedad por parte de la empresa de garantizar una asistencia financiera por al menos 15 días a los repartidores ausentes debido a infecciones por el COVID-19. Por otra parte, Puerto Rico, mediante la Ley federal sobre Asistencia por Coronavirus, Ayuda y Seguridad Económica²⁴, implementó en el año 2020 el programa denominado Asistencia de Desempleo Pandémico (*Pandemic Unemployment Assistance* o PUA)²⁵ que permitió proveer por un máximo de 39 semanas de prestaciones por desempleo a personas no elegibles para recibir las transferencias por desempleo. Entre los destinatarios, el programa incluye a cuentapropistas, mencionando específicamente a los “*gig economy workers*”.

²² Para consultar una información más detallada de las medidas de protección social no contributiva anunciadas por los países de la región en el marco de la pandemia de COVID-19, véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>.

²³ Para mayor información, véase Ley N°14.297 de enero de 2022, disponible [en línea] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14297.htm.

²⁴ Federal Law Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES).

²⁵ Para mayor información, véase [en línea] <https://www.trabajo.pr.gov/puafaqs.asp>.

El punto de inflexión que representó la pandemia generó un importante llamado de atención sobre la situación en la que los trabajadores de plataformas han venido desarrollando su trabajo y los cruciales desafíos que deben ser encarados sobre su acceso a la protección social. Sin abordar las vulnerabilidades que enfrentan estos trabajadores, se ha indicado que el crecimiento de la economía de plataformas podría incrementar las brechas actuales de cobertura de la protección social (Behrendt, Nguyen y Rani, 2019; Forde y otros, 2017; Spasova y otros, 2017). Como indica la OIT (2021), en la mayoría de las plataformas el primer punto de contacto en materia regulatoria entre las empresas y los trabajadores se da a través de los términos de acuerdos por los servicios provistos y en donde, entre otras materias, se establece que no se trata de un acuerdo de empleo que dé origen a obligaciones en materia de seguridad social. Esto ocurre pese a que las plataformas puedan imponer ciertos términos para el trabajo que se efectúa, restringiendo la autonomía y flexibilidad de los trabajadores, como ha sido observado en diversos análisis (OIT, 2021). En la siguiente sección se analizan parte de las propuestas que se han venido indagando y planteando para su incorporación en los sistemas de protección social desde la experiencia comparada y regional.

B. Principales medidas de protección social para los trabajadores de plataformas a nivel global

Para hacer frente a los desafíos de la protección social de los trabajadores de plataformas, los países, a nivel global, han impulsado diversas iniciativas. En la práctica, se identifican distintas opciones y mecanismos que combinan la adaptación legal, administrativa y del propio diseño de las políticas de protección social (OIT, 2021). Como se aborda en esta sección, estas incluyen medidas regulatorias sobre la determinación de una relación laboral entre los trabajadores y las plataformas, las que comportan obligaciones en diversas áreas, incluyendo el acceso a la protección social. Un ejemplo de aquello es lo que está ocurriendo en el seno de la Unión Europea. Asimismo, tanto a nivel de la reflexión de política como de las políticas adoptadas por los países, se identifican ámbitos posibles de adaptación de los sistemas de protección social a través de políticas ya existentes para trabajadores por cuenta propia o informales, así como la creación de nuevos instrumentos o la definición de medidas jurídicas específicas, particularmente, en su componente contributivo, pero también no contributivo, que podrían aportar a extender el acceso a trabajadores de plataformas. Se identifican también medidas que se orientan a implementar mecanismos mandatorios y voluntarios para estos trabajadores. A continuación, se revisa información sobre estas opciones a nivel regional y europeo.

1. Mecanismos regulatorios con implicancias para la protección social de los trabajadores de plataformas

En primer lugar, es importante destacar la reciente experiencia regulatoria que se ha impulsado en países europeos para determinar el tipo de relación contractual o las prestaciones de la protección social que deberían estar garantizadas para estos trabajadores. De acuerdo con Rodríguez Fernández (2019), una primera solución clásica para la problemática vinculada con la protección social de los trabajadores de plataformas es su clasificación como trabajadores dependientes. Esta autora destaca que las numerosas disputas jurídicas en los países no han dado lugar a una solución única, reconociendo la ausencia de un consenso acerca de su naturaleza como trabajo dependiente o autónomo, así como la diversidad de las formas en que operan las plataformas. En este sentido, es importante buscar fórmulas que permitan brindar protección social a estos trabajadores y generar certeza de su cobertura, incluso si son reconocidos como autónomos.

En segundo lugar, existen sentencias judiciales vinculadas a la relación de dependencia de los trabajadores que en muchos casos han sido a favor de los trabajadores de plataformas, tanto en la

Unión Europea como en Estados Unidos, y algunas también en América Latina²⁶. En Francia, una causa judicial contra los servicios de transporte de plataformas resultó en multas a los empleadores por no cumplir la legislación relativa al transporte evadiendo el pago de cotizaciones de los empleadores. En otros casos, en algunos estados de Estados Unidos, las sentencias han declarado que son trabajadores autónomos (Aibar, 2019).

Un primer hito a destacar es la promulgación el 17 de noviembre de 2017 del Pilar Europeo de Derechos Sociales por parte del Parlamento Europeo, el Comité y la Comisión Europea²⁷. Este Pilar contiene 20 principios fundamentales, y en su principio 12 indica que los trabajadores por cuenta propia tienen el derecho a una protección social adecuada, sin importar el tipo y duración de la relación de trabajo. A su vez, el 8 de noviembre de 2019 se emitió la Recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social de los trabajadores y los trabajadores por cuenta propia (2019/C 387/01)²⁸. Esta Recomendación profundiza el compromiso del Comité Económico y Social Europeo sobre la necesidad de garantizar a todos los trabajadores los estándares laborales fundamentales y el acceso a una protección social adecuada.

Este instrumento reconoce, por una parte, la heterogeneidad de las diversas expresiones de relaciones de empleo y de trabajo por cuenta propia, incluyendo el surgimiento de nuevas formas de empleo como el trabajo de plataformas. Indica que las brechas de acceso a la protección social pueden arriesgar los niveles de bienestar y de salud de las personas, contribuyendo a una mayor incertidumbre económica, así como a los riesgos derivados de la pobreza y la desigualdad, e incluso afectar al financiamiento de los sistemas de protección social si sus aportes se reducen (artículo 14). Reconoce que en algunos Estados Miembros de la Unión Europea ciertas categorías de trabajadores, como los trabajadores de plataformas, están excluidos de los esquemas de protección social o tienen acceso solamente de manera voluntaria, así como también enfrentan dificultades para cumplir los criterios de acceso a los sistemas contributivos (artículo 18).

En particular, la Recomendación indica que, manteniendo el principio de universalidad, es posible adaptar los sistemas de protección social a los desafíos del futuro de la protección social. Ello implica reconocer que reglas vinculadas a los niveles de ingresos y de tiempos para acceder a la protección social (tiempos mínimos requeridos, períodos de espera, períodos laborales mínimos y duración de las prestaciones) pueden ser desventajosas para los trabajadores en formas atípicas de empleo. Esto también podría darse en el contexto de mecanismos específicos que se establezcan para estos trabajadores o ante mecanismos que terminan duplicando o superponiendo esquemas de acceso (artículo 19). Asimismo, es necesario considerar los desafíos que se dan en el tránsito entre distintos empleos y estados laborales a través de normas que regulen la portabilidad de los derechos. De esta forma, la Recomendación promueve que los Estados Miembros entreguen acceso a protección social adecuada para todos los trabajadores, incluyendo los trabajadores por cuenta propia. Para ello, se sugiere establecer estándares mínimos de protección social a través de una combinación de esquemas (véase también Unión Europea, 2021). Se definen cuatro principios:

- i) **Cobertura formal** en las diversas ramas de la seguridad social: en el caso de los trabajadores por cuenta propia, este acceso debiera darse al menos de forma voluntaria, y cuando sea apropiado, mandatoria. Algunos mecanismos para ampliar la cobertura formal incluyen la revisión de los niveles de ingreso mínimo y reducir las excepciones para tener una cobertura asegurada.

²⁶ Véase Bensusán (2020), Cuadro A2: Pronunciamientos judiciales, administrativos o legislativos con respecto al trabajo en plataformas, para una revisión de los casos judiciales y legislativos en Estados Unidos, Europa, y países de América Latina, como Brasil, Argentina, Colombia y México.

²⁷ Véase [en línea] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es.

²⁸ Véase [en línea] [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H115\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H115(01)&from=EN).

- ii) **Cobertura efectiva**, resguardando, especialmente, que las reglas que aplican a las contribuciones a la seguridad social y sus prestaciones no generen barreras para su acceso según el tipo de relación laboral o posición en el mercado laboral, así como que las prestaciones puedan ser preservadas, acumuladas y transferidas entre distintos tipos de empleo y el trabajo por cuenta propia y esquemas de la protección social.
- iii) **Suficiencia** de las prestaciones, tomando a los sistemas de protección social en su conjunto, asegurando que las contribuciones a la protección social sean proporcionales a la capacidad contributiva de los trabajadores y que el cálculo de las contribuciones y prestaciones de los trabajadores por cuenta propia se basen en una evaluación de sus niveles de ingresos, considerando sus fluctuaciones.
- iv) **Transparencia y transferibilidad**, promoviendo la accesibilidad de la información y simplificación de los requisitos administrativos respecto de las prestaciones y obligaciones de la protección social.

Para los futuros desarrollos que se lleven a cabo en América Latina en cuanto a la cobertura en protección social de los trabajadores de plataformas, será importante analizar los cambios que adopten los países de la Unión Europea tras el proceso que actualmente se impulsa desde el Parlamento Europeo en torno a negociaciones legislativas con los Estados Miembros relativas a la aprobación de la directiva europea que busca mejorar las condiciones de los trabajadores de plataformas digitales²⁹. Esta directiva pretende contribuir a determinar la existencia de una relación laboral entre la plataforma y los trabajadores, en los casos en que la “plataforma digital supervisa o ejerce algún control sobre la ejecución del trabajo” (Artículo 25) lo que obligaría a garantizar el cumplimiento de dicha “legislación laboral, los convenios colectivos y las normas de protección social nacionales” (Artículo 19).

La Unión Europea estima que entre 1,7 y 4,1 millones de personas serán clasificados como empleados tras esta Directiva, indicándose que, en ciertos casos, algunas personas podrían convertirse en trabajadores por cuenta propia y en otros casos, las plataformas podrían ajustar sus modelos de trabajo (Unión Europea, 2021).

2. Adaptaciones de los requisitos e instrumentos de la protección social contributiva

En segundo lugar, es valioso identificar aquellas políticas que pueden ser consideradas o están siendo aplicadas en los países para extender la protección social a los trabajadores de plataformas a partir de las medidas previamente discutidas para los trabajadores en formas de empleo atípico.

Es importante considerar que las nuevas formas de empleo y el empleo atípico no excluyen necesariamente en todos los casos a los trabajadores de la protección social. Se pueden identificar empleos de jornada parcial (*part-time*) estables y bien remunerados, mientras que es preciso considerar que el empleo asalariado no necesariamente conlleva niveles de remuneración adecuados (Behrendt y Nguyen, 2018) o protección social efectiva. No obstante, se han identificado crecientes brechas para la cobertura de la protección social para los trabajadores insertos en estos empleos, parte de las cuales se originan en el propio diseño y establecimiento de requisitos para el acceso a las prestaciones de la seguridad social. Como ya ha sido relevado por la Recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social de los trabajadores y los trabajadores por cuenta propia, así como por diversos análisis globales, algunas de las restricciones que enfrentan los trabajadores en formas atípicas de empleo para acceder a los sistemas de protección social son los requisitos vinculados con los niveles de ingresos y

²⁹ Véase: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales (COM(2021)0762 – C9-0454/2021 – 2021/0414(COD)), disponible [en línea] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/EMPL-PR-731497_ES.pdf. Véase también [en línea] https://www.swissinfo.ch/spa/ue-plataformas_el-pe-aprueba-negociar-con-pa%C3%ADses-ue-nueva-ley-de-trabajadores-de-plataformas/48253614.

tiempos de trabajo para calificar a recibir una prestación. Estos requisitos definen reglas vinculadas con los tiempos e ingresos mínimos de contribución (o de los niveles salariales), períodos de espera para acceder a las prestaciones, tiempos mínimos de empleo y duración de las prestaciones a las que se accede. En el cuadro 2 se sistematizan los factores que determinan la cobertura o exclusión de la seguridad social de los trabajadores en formas de empleo atípico, y posibles medidas que reviertan esta situación, a modo de ilustración para la situación de los trabajadores de plataformas.

Cuadro 2
Características de la cobertura de la seguridad social de los trabajadores en las formas de empleo atípico

	Factores que determinan la cobertura o exclusión	Acciones para determinar cobertura efectiva del grupo
Empleo part-time	Cobertura de los umbrales mínimos de horas de trabajo o días o ganancias. El trabajo part-time a menudo es cubierto por regulaciones especiales.	Disminuir los umbrales de horas o ingresos requeridos. Permitir soluciones para trabajadores con múltiples empleadores, y para aquellos que combinan trabajo <i>part-time</i> dependiente con autoempleo. Facilitar la cobertura de trabajadores marginales <i>part-time</i> a través de esquemas que se adapten y combinen soluciones de seguros sociales e impuestos.
Empleo temporario	Los trabajadores ocasionales son excluidos. Los umbrales mínimos de duración del empleo son los determinantes para la cobertura.	Bajar los umbrales mínimos de duración del empleo. Permitir más flexibilidad con respecto al número de contribuciones requeridas para calificar, permitir la interrupción de períodos de contribución. Mejorar la portabilidad de los derechos entre diferentes esquemas de seguridad social. Simplificar los procedimientos administrativos para inscripción y pago de cotizaciones.
Agencia temporal de empleo	Cobertura a través de las agencias empleadoras, umbrales que son aplicados respecto a la duración del empleo y el tiempo de trabajo.	Introducir responsabilidad conjunta para el pago de cotizaciones. Tomar medidas para facilitar la cobertura de trabajadores temporales y a tiempo parcial.
Cuentapropistas dependientes o relaciones de empleo disfrazadas	Son cubiertos si los trabajadores por cuenta propia son cubiertos, o si se toman medidas para prevenir que sean mal clasificados y se asegure su protección adecuada.	Prevenir la clasificación errónea de trabajadores y asegurar protección en aquellos cuentapropistas dependientes. La realización de procedimientos administrativos para el registro y pago de contribuciones. Adaptar los mecanismos a necesidades y circunstancias de los trabajadores por cuenta propia.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Behrendt y Nguyen (2018).

La evidencia en general señala que no existe una solución a medida y que los países combinan diferentes tipos de protección para diferentes formas. De hecho, en algunos países, la combinación de diferentes tipos de cobertura provee un mejor nivel de protección, particularmente donde existen esquemas basados en el empleo (contributivos) con provisión de prestaciones basadas en la residencia (no contributivos). Tales esquemas de protección más comprehensivos contribuyen a niveles mayores de inclusión. Otros países han avanzado en adaptar sus legislaciones de protección social, con modalidades de administración y financiamiento que puedan llegar a cubrir diferentes grupos de trabajadores (reducción de umbrales de horas mínimas, ajustar procedimientos para el registro y adaptar esquemas a trabajadores con múltiples empleadores) (Spasova y otros, 2017).

a) Innovaciones y medidas adoptadas en materia de protección social para empleos atípicos: empleo part-time, temporario y cuenta propia

A continuación, se sistematizan las principales innovaciones en materia de políticas de protección social que se han desarrollado en los últimos años en referencia a los empleos atípicos, en particular, respecto al empleo *part-time*, el empleo temporario y los trabajadores por cuenta propia donde en muchos casos las relaciones de empleo no están bien definidas. Estas experiencias expresan, en parte, implementaciones de lo expuesto en el cuadro 2. Dichas innovaciones refieren a políticas enfocadas en mejorar la cobertura

efectiva de seguro social y otras formas de protección contributiva para los trabajadores de las nuevas formas de empleo. Esto es clave para fortalecer los sistemas actuales de protección social, lo que significa poder adaptar los sistemas contributivos sin descuidar los no contributivos, que son fundamentales para el alcance más amplio de los niveles altos de protección. También, el hecho de extender esta cobertura del seguro social a los trabajadores de las nuevas formas de empleo ayuda a mejorar el financiamiento de los sistemas combinados entre contributivos y no contributivos. Esto se debe a que las brechas de cobertura del sistema contributivo llevan a que los esquemas no contributivos se tensionen si muchos trabajadores dependen únicamente de este para obtener un nivel básico de cobertura. Desde ese punto de vista el componente contributivo ayuda a garantizar la sostenibilidad financiera y la adecuación de los sistemas de protección social a largo plazo (OIT, 2014, 2017).

La cobertura efectiva de los trabajadores depende en gran medida de las **reglas de elegibilidad** establecidas. Son muchos los países que establecen umbrales mínimos de duración del empleo, períodos mínimos de contribución, ganancias u horas de trabajo que pueden excluir a ciertos tipos de trabajadores. Esos trabajadores quedan en una situación de mayor vulnerabilidad frente a los riesgos sociales, como el seguro de desempleo, el acceso a la salud y jubilación (OIT, 2016)³⁰. A pesar de que han existido avances en la extensión de la cobertura a través de la flexibilización de las reglas de elegibilidad, como ya se ha mencionado siguen existiendo brechas importantes, en particular para los trabajadores independientes, trabajadores a tiempo parcial o temporarios. En este contexto, algunos factores que dificultan su cobertura son capacidades contributivas limitadas, mecanismos más débiles para asegurar el cumplimiento y procedimientos administrativos que pueden resultar complejos.

Aun cuando en muchos países los sistemas de protección social están fragmentados, conduciendo a mayores brechas de protección para algunas categorías de trabajadores y dificultando la movilidad del mercado laboral, existen países que han ampliado la cobertura de los esquemas existentes hacia grupos de trabajadores descubiertos. Estos grupos se encuentran bajo el mismo esquema independientemente de su categoría laboral, y de ese modo pueden moverse más fácilmente entre diferentes formas de empleo, incluyendo cuentapropistas, y combinar trabajos dependientes e independientes (OIT, 2017).

En primer lugar, el empleo a tiempo parcial se asocia frecuentemente con peores condiciones en términos de contribuciones, derechos y remuneración en comparación con el empleo a tiempo completo, lo que puede incentivar a empleadores a contratar este tipo de trabajadores para reducir sus costos (OIT, 2016). Así, en muchos países los trabajadores quedan fuera del sistema de protección social si no trabajan un mínimo determinado de horas o días a la semana (como es el caso de Japón, República de Corea y Sudáfrica, según Fargan y otros (2014)). Para contrarrestar estos incentivos, una medida de flexibilización de los requerimientos ha sido la eliminación o reducción de los umbrales mínimos en relación con las horas trabajadas o el salario percibido. Esta medida ha sido adoptada, entre otros, por los Países Bajos, donde cada hora es considerada para la contribución al seguro y los trabajadores tienen los mismos derechos en materia de seguridad social (OIT, 2018a). Esto garantiza que los trabajadores a tiempo parcial sean considerados en las mismas condiciones y no existan incentivos a contratarlos para reducir costos laborales (Fargan y otros, 2014).

En segundo lugar, muchos países han tenido formas especiales de contratos de trabajo a tiempo parcial atípicos o algunas cláusulas particulares en esos contratos, que resultan en empleos temporarios. Algunos ejemplos son, el caso de trabajadores ocasionales en Australia, contratos "on call" en Italia, o contratos de "hora cero" en Países Bajos o Reino Unido. Muchos de estos contratos a tiempo parcial experimentaron un rápido crecimiento en los últimos años, y algunas de estas modificaciones o reformas son respuesta a las preocupaciones sobre las consecuencias de la imprevisibilidad en las horas de trabajo, la volatilidad de las ganancias de las empresas y la falta de capacidad para planificar con anticipación. Este ha sido particularmente el caso de los contratos de "hora cero". Algunas de las

³⁰ Con la excepción de los regímenes de capitalización individual para el caso de las pensiones.

reformas incluyen: restringir el uso de dichos contratos a situaciones donde los empleadores realmente tienen necesidad de mano de obra de forma variable, como se hizo en Finlandia; exigir a los empleadores que brinden información como el mínimo número de horas por adelantado o en el contrato de trabajo, como es el caso de Finlandia, Irlanda y Noruega, y otros casos donde se requiere avisar con anticipación los horarios de trabajo o ajustar las horas contratadas para que reflejen las horas trabajadas, como sucede en Irlanda. También los contratos con cierta previsibilidad de horarios después de un determinado periodo de tiempo requieren una compensación en caso de que se llame a trabajadores, pero se los envíe a casa nuevamente sin trabajo o en el caso que se espere estén disponibles fuera de las horas garantizadas (Nueva Zelanda). También se introducen disposiciones que prevean el pago por enfermedad y compensación en caso de quedar desempleado, como se implementó en Finlandia (OCDE, 2019).

Existen desafíos adicionales al analizar el cálculo de prestaciones para la jubilación, debido a que en algunos casos las formas de calcularlas pueden perjudicar a los trabajadores a tiempo parcial. Para abordar esto, España es uno de los países que ha reformado la forma de evaluar los períodos de contribución en las prestaciones contributivas de seguridad social de tiempo parcial. Antes de la reforma, los trabajadores a medio tiempo debían pagar contribuciones por 30 años para alcanzar a los trabajadores a tiempo total en 15 años requeridos, mientras que después de la reforma, si la proporción de trabajo a tiempo parcial es del 70% o más, significa que las contribuciones también lo serán y su período mínimo de contribución será de 10,5 años en vez de 15 (Fernández Rodríguez, 2020). Es así como algunos países garantizan niveles mínimos de prestaciones para pensiones o prestaciones del seguro de desempleo, en caso de que los ingresos de los trabajadores sean demasiado bajos, asegurando una prestación básica por contribución durante un período mínimo de años.

Es importante considerar que algunos países han extendido la cobertura legal pero también han ido introduciendo regulaciones que garanticen mayor paridad entre los diferentes tipos de trabajadores (OIT, 2016). Entre esas medidas se encuentran el establecer un mínimo de horas de trabajo por turno o semana o introducir tasas de compensación mínimas que se fijen para tiempos de guardia no trabajada. En Francia, el logro de convenios colectivos por sectores ha logrado umbrales mínimos de horas de trabajo, facilitando la cobertura del seguro social. Esto conduce a reglas de juego de partida más equilibradas entre los tipos de empleo, impidiendo así que los empleadores recurran a los empleos no estándar de manera de ofrecer peores condiciones y disminuir sus responsabilidades (OIT, 2016, Spasova y otros, 2017).

Para enfrentar la exclusión de trabajadores con contratos temporales, algunos países han disminuido los umbrales legales respecto a la duración del empleo. Es el caso de Vietnam, que redujo su período de calificación de la cobertura para el seguro social de 3 meses a 1 mes (Behrendt y Nguyen, 2018).

Por su parte, la interrupción de los contratos laborales es en muchos casos una restricción para la continuidad de las contribuciones y, por ende, el acceso a las prestaciones. Dinamarca, por ejemplo, flexibilizó el tiempo requerido para acceder a seguro de desempleo, definiendo un período de empleo remunerado de al menos 52 semanas repartidas en los 36 meses anteriores, lo que es menos restrictivo que muchos sistemas que requieren un tiempo de cotización continuo (OIT, 2016).

El tercer grupo de trabajadores mencionado son los trabajadores independientes o por cuenta propia que, como ya fue definido anteriormente, tienen graves dificultades de acceso a los sistemas de protección social. Además de bajos ingresos, muchos de ellos tienen ingresos variables lo que genera la necesidad de adaptaciones específicas. Algunas de las innovaciones de políticas incluyen: flexibilizar umbrales mínimos de ingresos para facilitar la cobertura, imponer tasas de cotización diferentes para trabajadores por cuenta propia (como en España (Spasova y otros, 2017)), modificar el cronograma de recaudación de contribuciones para acomodar los patrones de ingresos de trabajadores independientes, como ingresos anuales en lugar de mensuales (como en Suecia), ingresos estacionales para los productores rurales (como en Brasil), o permitiendo una suma global o trimestral de

contribuciones (como en China). Otra opción explorada ha sido permitir el aplazamiento de las contribuciones durante las crisis económicas (como en Bélgica) o interrupciones en los períodos de contribución (como en Cabo Verde) (AISS, 2012).

La utilización de categorías de ingresos para la determinación de los niveles de contribución es otra medida utilizada, así como el proporcionar subsidios del gobierno para contribuciones de los trabajadores independientes con menores capacidades contributivas. Un ejemplo es el caso de Costa Rica (Durán Valverde y otros, 2013; Behrendt y Nguyen, 2018), medida que es de gran impacto en mejorar la cobertura de seguros de salud y pensiones.

3. Medidas adoptadas específicamente en materia de protección social para trabajadores de plataformas

Luego de revisar las principales innovaciones en materia de protección social para empleos atípicos, es importante revisar la vía de medidas específicas para asegurar el acceso a la protección social de los trabajadores de plataformas. En primer lugar, en el plano legislativo, más allá de la cuestión sobre la relación laboral, es posible identificar casos donde se ha regulado específicamente el acceso a la protección social de estos trabajadores. En algunos casos, se ha mandatado que las plataformas asuman directamente los costos de la protección social de los trabajadores. En Francia, por ejemplo, se introdujo una legislación que obliga a las plataformas a pagar el seguro de accidentes laborales para trabajadores por cuenta propia, exceptuando si la plataforma tiene algún contrato colectivo (Huteau y Bonnard, 2016). Asimismo, en el caso de Alemania, La Ley *Homeworking Act* establece para estos trabajadores la extensión de algunas de las protecciones relativas a bajas por enfermedad, seguridad, sanidad y bajas paternales, entre otras (Aibar, 2019). En esta misma línea, el seguro suizo contra accidentes y el fondo de pensiones suizo han resuelto que las empresas de plataformas que prestan servicios de transporte deben considerarse empleadoras y en ese sentido abonar las cotizaciones correspondientes a la seguridad social. La razón principal es que un trabajador de este tipo no es considerado independiente en ningún caso (ISSA, 2016). Por último, en 2021 en Reino Unido, luego de que la Corte Suprema dictaminara que los conductores podrían ser considerados trabajadores dependientes, la empresa Uber anunció que otorgará salario mínimo garantizado, vacaciones pagadas y jubilación a los conductores.

A pesar de dichos avances, cabe destacar que este tipo de medidas conllevan implicancias problemáticas para los términos en los que ha funcionado tradicionalmente la seguridad social (Rodríguez Fernández, 2020). Estas regulaciones pueden terminar profundizando la segmentación de los sistemas de protección social, brindando una cobertura diferenciada, no solo entre distintas inserciones laborales, sino incluso al interior del conjunto de trabajadores de plataformas (Daugareilh, 2021b). Ello también se puede generar al establecer una categoría específica de trabajadores que tienen un acceso reducido a un conjunto de prestaciones sociales, incluso más acotado que el que ya existe para trabajadores por cuenta propia o en formas atípicas de empleo.

En segundo lugar, como se muestra en el cuadro 3, existen varios casos de países que han utilizado explícitamente los instrumentos definidos para trabajadores por cuenta propia para brindar acceso a la protección social a los trabajadores de plataformas (Deraeve, Rogiers y Segaeert, 2022; OIT, 2021). En algunos casos, este acceso sólo está disponible para trabajadores de plataformas con determinados umbrales de ingresos mínimos (Daugareilh, 2021a). Por otra parte, varios países desarrollan medidas para simplificar o unificar el pago de impuestos y contribuciones, las que serán detalladas en la siguiente sección. Existen algunos ejemplos como el hecho de facilitar el acceso electrónico a la información y los procedimientos administrativos. Como se aborda en el siguiente apartado, los conductores de *Uber* en la Argentina, el Perú y el Uruguay, por ejemplo, pueden descargar una aplicación para sus aparatos móviles que deduce automáticamente las cotizaciones a la seguridad social. Del mismo modo, en Malasia e Indonesia, los taxistas y los conductores de *Uber* o *Grab* pueden registrarse y realizar su pago anticipado anual para los planes de lesiones laborales en línea. En Estonia, Lituania y Suecia, los

conductores de *Uber* pueden pedirle a *Uber* que comparta su tarifa y otra información directamente con las autoridades fiscales en su nombre, facilitando el pago de impuestos para conductores individuales y la recaudación de impuestos autoridades (Behrendt and Nguyen, 2018). Los mecanismos digitales pueden contribuir, en esta línea, a fortalecer el acceso a la protección social de los trabajadores de plataformas. No obstante, el hecho de que algunas plataformas tienen una jurisdicción en otro Estado distinto al que se está contribuyendo en materia de impuestos y contribuciones de la seguridad social, es un desafío que requiere atención (OCDE, 2018).

Cuadro 3
Europa (6 países): opciones identificadas para extender el acceso a la protección social a trabajadores de plataformas en países seleccionados

País	Acceso según normativa de trabajador independiente o por cuenta propia sin acceso a normas específicas	Monotributo y registro simplificado	Formalización de contratos en algunas plataformas con acceso a protección social bajo decisiones caso a caso	Obligatoriedad de cobertura a cargo de plataformas para trabajadores declarados como empleados
Bélgica	X			X
Francia	X ^a		X	
Irlanda	X ^b		X	
Suecia	X ^c			
España	X ^d			
Dinamarca	X			

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Behrendt y Nguyen (2018); Deraeve, Rogiers y Segaeert (2022); OIT (2021) y Unión Europea (2020).

^a Los trabajadores de plataformas tienen la misma cobertura obligatoria que los trabajadores formales en cuanto a prestaciones por enfermedad, maternidad, prestaciones familiares, pensiones básicas y complementarias e invalidez. No acceden a las prestaciones de compensación frente a pérdidas de ingresos (Deraeve, Rogiers y Segaeert, 2022). Las plataformas son responsables por las primas relacionadas con la cobertura de seguros frente a accidentes del trabajo de los trabajadores por cuenta propia en algunos casos (OIT, 2021).

^b Los trabajadores de plataformas acceden a prestaciones del seguro social, pero carecen de prestaciones por enfermedad, por cuidados, en materia de seguridad y salud y por accidentes del trabajo (Deraeve, Rogiers y Segaeert, 2022).

^c No se dispone de normas específicas sobre prestaciones por desempleo para los trabajadores de plataformas. Cada caja del seguro de desempleo examina la situación específica para determinar si la normativa que aplica a los trabajadores por cuenta propia es procedente en estos casos (Deraeve, Rogiers y Segaeert, 2022).

^d La cobertura del seguro frente a accidentes del trabajo cubre a trabajadores por cuenta propia dependientes (Behrendt y Nguyen, 2018). En 2018 se extendió la cobertura de la protección social para trabajadores por cuenta propia, alineándola con la de los empleados formales, pasando a ser cobertura obligatoria frente a accidentes y enfermedades del trabajo y seguro de desempleo. Esta regulación beneficia a los trabajadores por cuenta propia y en formas atípicas de empleo (Unión Europea, 2020).

En otros casos, se ha buscado incluir a los trabajadores de plataformas en los regímenes de seguridad social que aplican al conjunto de trabajadores asalariados, como en el caso de España³¹ e Italia, aunque ello aplica solamente para algunas categorías de trabajadores dentro de esta rama (Daugareilh, 2021a). Finalmente, aunque menos presente en la literatura, existen iniciativas que han buscado extender la cobertura de la protección social a estos trabajadores a través de instrumentos de índole no contributiva. Instrumentos que apuntan en esta línea y que nacen vinculados a las transformaciones en el mundo del trabajo, son, por ejemplo, como destaca Fernández Rodríguez (2020), el Ingreso Mínimo Vital en España y, en términos generales, las políticas de ingresos mínimos existentes en diversos países (véase Santos García, Robles y Farías, 2023, para una revisión de estos instrumentos). Asimismo, como parte de las medidas de protección de los empleos implementadas por los países europeos durante la pandemia, se han identificado medidas en las que se entregaron prestaciones de emergencia no contributivas, por ejemplo, en Irlanda y en Lituania, y que buscaron otorgar un pago por desempleo a trabajadores que pudieran calificar en el seguro de desempleo (en el caso de Irlanda) o que

³¹ En España, en 2021 se promulgó la "Ley Rider" o Real Decreto de Ley 9/2021, que obliga a las empresas digitales a vincular a los repartidores como trabajadores asalariados.

se hubieran registrado en los servicios de empleo y no tuvieran acceso a una prestación contributiva de desempleo en 2020, contribuyendo a cerrar la brecha de cobertura de los tradicionales seguros de desempleo (en el caso de Lituania) (Spasova y otros, 2022).

4. Situación actual y avances normativos referentes a trabajadores de plataformas digitales y su protección social en América Latina

Ante la fragmentación de la protección social frente a una estructura productiva heterogénea y nuevas formas de empleo, los países de la región han debido buscar maneras de ampliar la cobertura de la protección social para alcanzar grupos de trabajadores con altos niveles de informalidad laboral, asociados a sectores de baja productividad o trabajadores por cuenta propia. Entre los principales desafíos que se presentan en este contexto, muchas veces los trabajadores, entre los que se consideran los de plataformas, no alcanzan los mínimos necesarios para cubrir los costos de la seguridad social o no se ajustan a los requerimientos de los sistemas contributivos (Amarante, 2022). En este contexto, se han diseñado e implementado diversas medidas para reducir las barreras frente al acceso a la protección social contributiva como avanzar en la obligatoriedad en la contribución para algunos segmentos, la incorporación de regímenes tributarios y contributivos simplificados y diferenciados, y otras prestaciones específicas para trabajadores independientes con baja capacidad de pago que quedan excluidos de los sistemas contributivos.

a) Regímenes de monotributo o sistemas tributarios y de contribución simplificados

En primer lugar, una de las principales medidas para la expansión de la cobertura de protección social a trabajadores independientes o por cuenta propia, y por ende a los trabajadores de plataformas, son los regímenes de monotributo o sistemas tributarios y de contribución simplificados. Estos sistemas combinan, por un lado, un esquema simplificado de pago de impuestos, que para el caso específico de regímenes de monotributo se reemplaza por una cuota fija mensual y, por otro lado, los aportes a la seguridad social para asegurar la cobertura de ciertas prestaciones de salud y/o pensiones, según las especificaciones del sistema (Amarante, 2022). Estas modalidades han adquirido relevancia en varios países de América Latina, como la Argentina, el Brasil, Colombia y el Uruguay, ya que permite la ampliación de la cobertura de las prestaciones de seguridad social hacia grupos antes excluidos, como los trabajadores independientes o autónomos. Si bien estas son consideradas medidas que favorecen la formalización del trabajo independiente, es importante considerar, entre otros, elementos vinculados con su sostenibilidad financiera, dado que estos mecanismos pueden brindar acceso a prestaciones que no necesariamente corresponden a los niveles de cotizaciones efectivas realizadas por los trabajadores que hacen parte de estos regímenes (Cetrángolo y otros, 2014). Es importante, por ende, que sean considerados mecanismos de tránsito hacia la plena inclusión laboral de estos trabajadores, para evitar profundizar la fragmentación en los accesos a la protección social. Este mismo resguardo debiera considerarse en el caso de trabajadores de plataformas. Su aplicación prolongada en el tiempo puede demorar enfrentar la cuestión de fondo sobre la regulación de la relación laboral entre los trabajadores y las plataformas digitales, con implicancias potenciales para la precarización del trabajo (Abramo, 2021).

En la Argentina, desde 1998 se implementa un régimen de monotributo, el cual tiene distintos componentes complementarios como el monotributo social, el régimen de inclusión social y promoción del trabajador independiente, y el régimen especial para trabajadores asociados a cooperativas de trabajo. Este régimen simplificado de tributación reemplaza el pago de impuestos a las ganancias y al valor agregado por una única cuota, en la que además se incluyen aportes obligatorios para jubilación y para cobertura de salud. Este régimen se presta para ser el principal a optar entre trabajadores de plataformas, ya que los trabajadores son clasificados como trabajadores autónomos o independientes, y el nivel de ingresos que perciben en general implica una baja capacidad de pago. Bernal (2022) muestra que un 84% de los trabajadores independientes cotizantes en el país pertenecen al sistema monotributo y el 16% pertenece al régimen general. De acuerdo con la encuesta a trabajadores de plataformas en la

Argentina analizada por Madariaga y otros (2019), un 54% de los trabajadores realiza aportes para pensiones de jubilación y son pagados mayoritariamente a través del régimen de monotributo (87%) (Madariaga y otros, 2019).

En el Brasil, el año 2009 comenzó el Régimen Especial para Microempreendedores Individuales (SIMEI), un sistema unificado de recaudación de impuestos que incluye la contribución obligatoria a la seguridad social de un monto anexado al salario mínimo contingente. Esto les otorga acceso a los trabajadores sujetos a este régimen a prestaciones para jubilación, ya sea por edad o invalidez, subsidios de enfermedad, pensión por fallecimiento, asistencia de reclusión y salario de maternidad. Entre las ocupaciones mencionadas en el Anexo XI de la Resolución 140/2018 del Comité Gestor de Simples Nacional que define las ocupaciones que pueden optar por esta modalidad tributaria, se considera a conductores o motoristas por aplicación o independientes³².

En Colombia, a partir del año 2003 se amplió la obligación de afiliarse y cotizar a todos los trabajadores independientes mediante la Ley N° 797 (Bernal, 2022). Posteriormente, en el año 2017, se incorporó el régimen de monotributo para trabajadores independientes. Este régimen es un tributo voluntario alternativo a los impuestos sobre la renta y complementarios, y se paga en forma de un monto anual que depende de los ingresos brutos del trabajador. Entre las prestaciones a las que tienen acceso los trabajadores adscritos a este régimen, está la protección por riesgos laborales (ya sea a través del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) o del Sistema General de Riesgos Laborales) y la posibilidad de afiliarse a una caja de compensación. De especial atención es el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), programa de ahorro voluntario creado para personas que no alcanzan la capacidad de pago suficiente para acceder a una pensión. Si los contribuyentes de monotributo pertenecen al programa BEPS, del monto pagado por concepto de monotributo se destina un aporte a la cuenta de ahorro individual del programa, y además se garantiza el acceso a seguros para fallecimiento, auxilio funerario, cobertura por enfermedad grave y discapacidad.

En el Uruguay, los trabajadores independientes pueden acceder a la seguridad social a través del régimen general para unipersonales o el régimen de monotributo³³ (Bernal, 2022). El régimen general es el que rige para todos los trabajadores y cuenta con algunas especificaciones para trabajadores independientes. El régimen de monotributo se instaura el año 2001, y en 2007 se extiende su alcance y se flexibilizan sus requerimientos para incentivar la formalización del empleo, siendo dirigido principalmente a trabajadores independientes de bajos ingresos (Cetrángolo y otros, 2014). Para los trabajadores afiliados a este régimen, la contribución a la seguridad social es obligatoria. Además, los trabajadores pueden optar de manera voluntaria por un seguro de salud, tanto para ellos como para sus familias (Bernal, 2022). Desde 2012, está en implementación también el Monotributo Social MIDES para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica (Cetrángolo y otros, 2014). Además, el año 2017 se publicó el Decreto N° 48 sobre la fijación de medidas para la formalización de actividades de transporte terrestre de pasajeros. En este decreto se incluye a los trabajadores de plataformas de transporte, y se determina que las entidades intermediarias deberán ser las responsables del pago de obligaciones tributarias de los trabajadores, reteniendo mensualmente el monto correspondiente, para quienes no participan del régimen de monotributo³⁴. La creación de esta medida, entre otras acciones, fue parte de un proceso de formalización de empresas y trabajadores de transporte de pasajeros, en el marco de la implementación de buenas prácticas en la seguridad social impulsadas por la Asociación Internacional de Seguridad Social³⁵.

³² Véase Resolución CGSN n 140/2018 [en línea] <http://normasintranet.receita.fazenda/sijutzconsulta-interno/link.action?visao=anotado&idAto=92278>.

³³ Existe también un sistema para profesionales universitarios que cuenta con una Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU), que incluye a egresados universitarios que realizan libre ejercicio de su profesión (Bernal, 2022).

³⁴ Véase Decreto 48/2017, disponible [en línea] <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/48-2017>.

³⁵ Véase [en línea] <https://www1.issa.int/gp/162555>.

Cabe destacar que, en la Argentina, el Perú y el Uruguay existe también una aplicación para los dispositivos móviles que pueden descargar los trabajadores independientes, como por ejemplo el caso de los trabajadores de plataformas, que se adhieren al régimen de monotributo o de pequeña empresa. Esta aplicación funciona como un servicio contable digital y les facilita el cálculo y presentación de obligaciones fiscales y contribuciones a la seguridad social, siendo esta experiencia un ejemplo de cómo la tecnología puede ser aprovechada para la simplificación y la inclusión de estos trabajadores en los sistemas tributarios y de protección social.

b) Acceso a sistemas previsionales según normativas específicas

En segundo lugar, otra vía para la incorporación de los trabajadores independientes a la cobertura de protección social contributiva es a través de normativas que regulan su ingreso a los sistemas de contribución generales que cubren a trabajadores dependientes. En general, para que los trabajadores ingresen al sistema deben afiliarse por su cuenta, y en la gran mayoría de los países sigue siendo un proceso voluntario (Gontero y Weller, 2017). Sin embargo, en países como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y el Uruguay³⁶, el régimen de contribución del sistema de protección social es de carácter obligatorio para trabajadores independientes (Bertranou, 2009). En 2018, la cotización era obligatoria en 8 de 18 países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Uruguay) (Gontero y Weller, 2018).

Un ejemplo en esta materia es Chile, que en 2008 estableció la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes y por cuenta propia al sistema de pensiones. Sin embargo, no fue hasta el año 2019 que la medida se hace efectiva. Los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios deben realizar cotizaciones previsionales para seguro de invalidez y sobrevivencia, seguro social contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, pensiones y salud. Además, los trabajadores pueden optar por esquemas de cobertura de renta parcial o total. Para el caso específico de los trabajadores de plataformas, aun cuando puedan haber casos en que no declaren formalmente sus ingresos, el Servicio de Impuestos Internos indica que los trabajadores de plataformas digitales que no tienen una relación laboral definida por un contrato de trabajo regular (es decir, que no sean formalmente dependientes) son considerados como trabajadores independientes y la prestación de servicios que realizan es a honorarios, debiendo así emitir boletas y, por ende, pagar sus cotizaciones previsionales³⁷.

Por otra parte, un ejemplo de un país que mantiene un acceso voluntario a la seguridad social entre los trabajadores independientes es México. En este país la inclusión de trabajadores independientes o por cuenta propia a los sistemas de seguridad social está vigente desde 2014 de manera voluntaria. Según lo dispuesto en la Ley del Seguro Social³⁸, los trabajadores independientes pueden acceder a la seguridad social registrándose de manera voluntaria en el régimen obligatorio (para trabajadores dependientes) del Seguro Social, el que comprende los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez, vida, retiro, cesantía en edad avanzada, vejez y centros de cuidado de primera infancia, entre otras prestaciones sociales. Además, el artículo 240 de la misma ley establece el derecho a acceder de todas las personas en México al acceso a un seguro de salud, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social. En México, siguiendo el importante avance realizado a través del esquema de incorporación obligatoria para las trabajadoras del hogar³⁹, en años recientes se han venido explorando opciones para la regulación del trabajo de plataformas y asegurar la cobertura de la protección social para sus trabajadores⁴⁰ (Bensusán, 2020).

³⁶ En el caso del Uruguay, la contribución es obligatoria para trabajadores con ingresos superiores a determinado umbral.

³⁷ Véase Preguntas Frecuentes sobre la definición de trabajadores de plataformas digitales [en línea] https://www.sii.cl/preguntas_frecuentes/boleta_honorario_electr/001_120_8256.htm. Están exentos de cotizar los trabajadores con renta imponible anual menor a cuatro ingresos mínimos mensuales. Véase [en línea] <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-10109.html>.

³⁸ Véase [en línea] <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>.

³⁹ Véase [en línea] <http://www.imss.gob.mx/personas-trabajadoras-hogar>.

⁴⁰ Esta iniciativa habría estado siendo explorada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, aunque a la fecha no se cuenta con antecedentes sobre su grado de avance.

c) Proyectos para la regulación de la situación de trabajadores en plataformas y su eventual participación en regímenes de protección social

Por último, es importante destacar los proyectos de ley vigentes al momento de redacción de este documento, que buscan regular la situación de trabajadores de plataformas y que incluyen (o no) la resolución de las dificultades de acceso a los sistemas de protección social.

En el Uruguay, en septiembre de 2022, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social presentó un proyecto de ley con el objetivo de regular las prestaciones mínimas y asegurar condiciones de trabajo justas, decentes y seguras para los trabajadores de plataformas digitales. Este proyecto no establece una definición de la relación laboral entre trabajadores y plataformas, dejando el debate abierto al respecto, sin embargo, toma distintas medidas propias de las diversas relaciones laborales existentes que deben ser aplicadas a los trabajadores de plataformas. En primer lugar, por ejemplo, bajo condiciones comunes a las formas de trabajo dependiente y autónomo, señala que las condiciones y herramientas de trabajo esenciales para realizar los servicios pueden ser provistos total o parcialmente por la plataforma. Además, establece que las empresas de plataformas digitales deberán capacitar a sus trabajadores en temáticas como las normas del tránsito, seguridad personal y salubridad e higiene, enfocado principalmente en tareas de transporte y reparto⁴¹. Por otro lado, en condiciones de trabajo dependiente, se define el tiempo de trabajo de los trabajadores de plataformas, contando desde el momento de inicio de sesión en la plataforma hasta el momento de desconexión, sin contabilizar el tiempo en que la aplicación esté “en pausa” o desactivada. Así también, se establece un límite máximo de trabajo de 48 horas semanales en una misma plataforma, y se define una retribución mínima proporcional al salario mínimo nacional por hora⁴². Por último, en condiciones compartidas con el trabajo autónomo, a los trabajadores de plataforma se les ofrece la opción de regirse por el régimen del monotributo, teniendo acceso a las prestaciones de seguridad social que este asegura⁴³.

En 2023 se lanzó un proyecto de ley de Reforma Laboral en Colombia, que contiene propuestas específicas para trabajadores de plataformas⁴⁴. El proyecto define y regula el trabajo que se realiza a través de plataformas digitales de tareas de ejecución local, reparto y entrega específicamente, estableciendo que los trabajadores deben ser vinculados mediante contratos de trabajo, sin que sea posible pactar cláusulas de exclusividad. Con esto, las plataformas digitales deberán afiliar a sus trabajadores al Sistema de Seguridad Social en calidad de trabajadores dependientes y reportar información sobre horas trabajadas, incluyendo el tiempo de conexión en la plataforma, para que estas sean calculadas en función de días laborados y semanas de cotización.

El año 2023 se aprobó en Chile una ley que se aplica a las Empresas de Aplicaciones de Transporte (Ley EAT o 21,431), que regula las relaciones entre trabajadores de plataformas, ya sean dependientes o independientes, y las empresas de plataformas digitales. Uno de los principales elementos de esta ley es la definición de trabajadores de plataformas dependientes, como aquellos que prestan servicios para una plataforma digital “bajo vínculo de subordinación y dependencia”⁴⁵, dejando también espacio para que los trabajadores de plataforma se definan como independientes si estas no son las condiciones. Por otro lado, tanto para dependientes como independientes, se establece un límite máximo de la jornada de trabajo, y una remuneración por hora efectivamente trabajada no inferior a la proporción del ingreso mínimo mensual más un 20%, para compensar los tiempos de espera u horas de jornada pasiva entre tareas realizadas. En cuanto a los trabajadores reconocidos como independientes, las plataformas deberán otorgarles un contrato de prestación servicios y exigir la documentación tributaria

⁴¹ Véase Capítulo II, Artículos 11 y 12 [en línea] https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2022/proyectos/09/mtss_314.pdf.

⁴² Véase Capítulo III Artículos 14, 15 y 16 [en línea] https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2022/proyectos/09/mtss_314.pdf.

⁴³ Véase Capítulo IV Artículo 18 [en línea] https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2022/proyectos/09/mtss_314.pdf.

⁴⁴ Véase Título VI de Trabajo en plataformas digitales tecnológicas de reparto en Proyecto de Reforma Laboral [en línea] [https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-03/P.L.367-2023C\(REFORMA LABORAL\)_1.pdf](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-03/P.L.367-2023C(REFORMA%20LABORAL)_1.pdf).

⁴⁵ Véase Artículo 152 quáter R. del Párrafo II de la Ley 21,431 [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173544>.

correspondiente de parte del trabajador. Estos tendrán derecho a acceder a la cobertura de seguridad social a través de las cotizaciones que realicen como independientes. Por último, las empresas de plataformas deberán otorgar capacitaciones, elementos de protección y un seguro de daños para los bienes personales utilizados en la prestación del servicio para los trabajadores.

Una segunda ley, la Ley 21,553, fue aprobada posteriormente en Chile y regula ciertas condiciones de los trabajadores de plataformas de transporte en específico. Esta ley establece la creación de un registro electrónico de las empresas, conductores y vehículos prestadores de servicio, insta garantías para los pasajeros y exigencias técnicas para los vehículos, y establece la implementación de canales de información entre el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, las plataformas y los usuarios. La nueva regulación cumple con igualar las condiciones prácticas del trabajo de transporte entre trabajadores de plataforma y taxistas independientes, en lo que respecta a los requerimientos de licencia profesional de conducir y revisiones técnicas cada seis meses, entre otras condiciones⁴⁶.

En el Brasil, el año 2019 se presentó un proyecto de ley (Proyecto de Ley 5069/2019) con el objetivo de garantizar una mayor seguridad de las relaciones laborales entre los conductores y las plataformas digitales de tareas de ejecución local, en específico transporte y reparto. El principal argumento del proyecto de ley es el reconocimiento de la relación laboral cuando el trabajador ejerza su actividad de manera habitual y dependiente de la plataforma. En este sentido, se plantea que el trabajador solo puede ser considerado independiente si su ocupación no está relacionada con la actividad principal de la empresa para la que presta el servicio y que tiene un negocio independiente en el sector. De igual manera, permite que los trabajadores de plataformas se registren como microempresarios individuales si así lo prefieren. Este proyecto está aún en proceso de tramitación⁴⁷. En esta misma línea legislativa se ha propuesto el proyecto de ley 3577/2021, que también propone una definición de relación laboral para repartidores. Otros proyectos han dejado sin definir el estatuto de la relación laboral, pero buscan garantizar salarios mínimos, vacaciones y seguros de accidentes, entre otras prestaciones (Machado y Zanoni, 2022)⁴⁸.

A pesar de variadas iniciativas para regular el trabajo en plataformas, en Costa Rica aún no se aprueban leyes al respecto. En particular, el país ha sido testigo de un conflicto sostenido entre los taxistas tradicionales y los trabajadores de plataformas de transporte local. Los conductores de plataformas son aún considerados ilegales en el país, por lo que representan empleo informal y, por ende, no cuentan con cobertura de seguridad social, a menos que decidan voluntariamente registrarse en la Caja Costarricense del Seguro Social. En mayo de 2023 se presentó un proyecto de ley para equiparar las condiciones laborales, en cuanto a deberes y derechos, de los trabajadores de plataformas de transporte con los taxistas tradicionales. En este sentido, el proyecto llamado "Proyecto de Ley de Transporte Remunerado no colectivo de Personas y Plataformas Digitales" propone igualar tarifas base y establece que los conductores de plataformas deberán asegurarse ante la Caja Costarricense de Seguro Social, pagar impuesto a la renta, cumplir con la cantidad mínima de revisiones técnicas vehiculares exigida a los taxistas formales y contar con póliza de seguros para pasajeros, entre otras medidas.

⁴⁶ Cabe destacar la publicación de un dictamen de la Dirección del Trabajo en Chile que, a partir de estas leyes, interpretó la existencia de elementos que conformarían la existencia de un vínculo laboral de dependencia entre los trabajadores y las plataformas de transporte. Estos elementos incluyen la mediación de la demanda, la determinación de tareas, la determinación directa o indirecta de remuneración por las tareas, el control directo o indirecto de la ejecución del trabajo, y la evaluación del trabajo realizado, entre otros. Frente a este dictamen, la empresa Uber presentó un recurso de protección para dejarlo sin efecto, pero este fue rechazado por la Corte de Apelaciones en abril de 2023. Véase [en línea] <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-122851.html>.

⁴⁷ Véase Proyecto de Ley 5069/2019 [en línea] <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:projeto.lei;pl:2019-09-17;5069>.

⁴⁸ Los proyectos de Ley en esta línea son PL N° 974/2021, PL N° 3797/2020, PLN° 4172/2021 y PLN° 2355/2021.

La revisión de la experiencia actual y los avances normativos en la protección social de los trabajadores de plataformas digitales de ejecución local en América Latina revela una diversidad de posibles respuestas ante las problemáticas existentes en la materia. Esta diversidad permite evaluar diferentes estrategias para abordar estos desafíos y aprender de la experiencia regional e internacional. En materia legal se han logrado importantes avances al reconocer los puntos críticos de la legislación que deben ser resueltos, como el reconocimiento de las relaciones laborales, las mejoras en las condiciones de trabajo y el acceso a la protección social. Aun cuando queda un gran espacio de mejora en este ámbito, estos avances propician la discusión al respecto, demostrando una clara tendencia a la búsqueda de soluciones. Sin embargo, los desafíos de acceso a la protección social y la precariedad laboral persisten y deben ser prioritarios en las acciones a tomar por los países. En esta línea, el próximo capítulo presenta recomendaciones para avanzar en esta materia y contribuir a esta crucial discusión.

IV. Recomendaciones para abordar los desafíos de la protección social de los trabajadores de plataformas

El documento muestra los diversos desafíos, así como opciones de política pública para fortalecer la protección social de los trabajadores de plataformas y, en particular, de quienes participan en plataformas de tareas de ejecución local. Esta nueva forma de empleo ha ganado creciente presencia a nivel global y regional, pasando a representar en poco tiempo alrededor de un 10% de la fuerza laboral en Europa y países desarrollados, y un 9,4% en América Latina (Eurofound, 2020; Álvarez y otros, 2020). Ello se ha intensificado tras la pandemia y las transformaciones en curso en el mercado de trabajo, lo que sugiere que seguirán creciendo aceleradamente en los próximos años.

La expansión del trabajo de plataformas genera un llamado de atención, entre otros factores, por las condiciones laborales que enfrentan los trabajadores. Estas condiciones se caracterizan por menores niveles relativos de remuneración, ingresos y jornadas variables y altos niveles de desprotección social asociados a los déficits regulatorios. Reflejan, por tanto, parte de los riesgos asociados al futuro de la protección social y que pueden ser conducentes a niveles crecientes de vulnerabilidad. Frente a esta situación, es clave resguardar que las políticas que busquen ampliar su acceso a los sistemas de protección social hagan frente a este ámbito, contribuyendo a revertir la mayor precarización de este tipo de trabajo. Para ello debe considerarse el papel del diseño de las políticas de protección social y de inclusión laboral y sus instrumentos específicos para intervenir sobre estas vulnerabilidades.

Entre los desafíos vinculados a la protección social de los trabajadores de plataformas identificados en el documento, destacan los siguientes:

- Los déficits en la identificación del estatus laboral de los trabajadores de plataformas constituyen un obstáculo para su acceso a la protección social.

Esto es especialmente complejo en el caso de quienes hacen de este trabajo su ocupación primaria y no cuentan con cobertura a través de un segundo empleo formal. Es habitual que este tipo de trabajadores sean considerados independientes (Banco Mundial, 2019; Berg y otros, 2019; OIT, 2018) o en algunos casos no exista una identificación clara sobre esta relación, ya sea como un trabajador asalariado o bajo una tercera nueva categoría. Con ello, se elude la responsabilidad de las plataformas de brindar la protección laboral y social (Berg y otros, 2019). Avanzar en esta regulación y la extensión de la cobertura contributiva para esta población, es una tarea fundamental.

- Bajo las actuales condiciones, se prevé que los trabajadores de plataformas digitales de tareas de ejecución local enfrentan desafíos importantes para cumplir con los requisitos para el acceso a la protección social contributiva.

La menor estabilidad laboral y de ingresos de estos trabajadores deben ser analizados en su especificidad respecto de su acceso a la protección social contributiva en el actual contexto, atendiendo a fenómenos como las mayores lagunas previsionales que enfrentan y los menores montos de contribución de los que podrían disponer para realizar aportes regulares a la seguridad social. Incluso en los casos en que la contribución a la seguridad social se establezca como un porcentaje fijo de sus ingresos o ganancias, como en el caso de opciones hoy existentes para trabajadores independientes o por cuenta propia, estas reglas pueden no ser fáciles de aplicar para estos trabajadores, dada la variabilidad de su actividad, por aspectos administrativos o por la capacidad de control del Estado (CEPAL/OIT, 2019; Gontero y Weller, 2017; OIT, 2018a). La flexibilidad y resiliencia de los sistemas de protección social y del diseño de sus instrumentos es clave, considerando aportes que a veces son interrumpidos y múltiples. Ello puede aplicar también para otros grupos de trabajadores que hoy se ven excluidos del acceso a la protección social y cuyos aportes pueden contribuir a brindar mayor sostenibilidad a sus sistemas.

- Existe un riesgo de profundizar la fragmentación de los sistemas de protección social a través de mecanismos que promuevan el acceso para estos trabajadores de manera específica y atomizada, distanciándose de los regímenes generales establecidos para los trabajadores dependientes e independientes. Esto puede conllevar un acceso diferenciado, de dispar calidad en términos de niveles de suficiencia y cobertura efectiva de las prestaciones sociales en función de su inserción laboral.

Esta situación puede originarse al establecer regímenes específicos para los trabajadores de plataformas que pueden terminar siendo más restringidos que los que aplican a los trabajadores por cuenta propia. Se manifiesta también en el caso de regímenes que aplican a un número acotado de plataformas y que brindan acceso a la protección social solo para sus trabajadores (OECD, 2018).

Se requiere integrar estrategias que puedan contribuir a la extensión de la cobertura en protección social en lo inmediato, y que, en el mediano y largo plazo, tiendan a converger con las prestaciones del régimen general en un período determinado (Abramo, 2021). El diseño de dichas estrategias puede contribuir también a repensar la situación de los trabajadores por cuenta propia, quienes pueden tener un acceso restringido a determinadas prestaciones en función de sus niveles de aporte, por ejemplo, respecto de aquellas vinculadas a la protección frente al desempleo, los accidentes ocupacionales o enfermedades.

- La desprotección social de los trabajadores de plataformas tiene implicancias para el ejercicio de sus derechos, y también para la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social (Behrendt y Nguyen, 2018; Behrendt, Nguyen y Rani, 2019; Rodríguez Fernández, 2020). Es posible avizorar un conjunto de trabajadores que demandarán crecientemente un mayor

esfuerzo fiscal en protección social, por ejemplo, en cuanto a su incorporación a los sistemas de pensiones no contributivas en la vejez y por discapacidad. Frente esta realidad, es clave fortalecer su acceso a la protección social contributiva.

En consecuencia, para enfrentar los debates mencionados se puede identificar un conjunto de dimensiones y opciones de política pública para ampliar el acceso de las y los trabajadores de plataformas a los sistemas de protección social. Estas pueden agruparse en los siguientes tres ámbitos:

- i) Es fundamental avanzar en la definición y reconocimiento del estatus de la relación laboral que se genera entre las plataformas y los trabajadores, en el marco de los principios del trabajo decente. Consecuentemente, ello implica definir explícitamente los mecanismos a través de los cuales estos trabajadores tendrán acceso a la protección social contributiva. Esta respuesta regulatoria es clave para proteger los derechos sociales y laborales de los trabajadores de plataformas, reconociendo la existencia de una diversidad de acuerdos y definiciones de relación laboral. Si dicha relación se establece como asalariado, los trabajadores tendrán acceso al régimen general de protección social; si este reconocimiento se da como trabajador independiente, se tendrá acceso a los mecanismos que se encuentren definidos para estos trabajadores en los países; si el reconocimiento se da a través de un tercer estatus específico, es clave que dicho estatus no profundice la desprotección de estos trabajadores y aborde específicamente este tema.

Un punto de especial preocupación es no ahondar en fórmulas que conlleven crecientes expresiones de segmentación en el empleo entre distintas categorías laborales. Ello aplica, por ejemplo, respecto de la consideración de estos trabajadores como “trabajadores autónomos económicamente dependientes” (Daugareilh, 2021b). Como indica Goldin (2020, pág. 20), a la luz de la experiencia comparada, “[...] la creación de la tercera categoría genera el riesgo de apartar y excluir a ciertos trabajadores del sistema de protección laboral, sin reducir sino por el contrario incrementar las complejidades en la determinación del status contractual del trabajador [...]”, incluso introduciendo el riesgo de dejar a personas que tenían protección en un estado de mayor vulnerabilidad⁴⁹.

De manera similar, es relevante considerar las implicancias de avanzar en regulaciones de este tipo para plataformas de tareas de ejecución global que demandan, de manera general, una regulación de nivel internacional (CEPAL/OIT, 2019).

- ii) Un segundo mecanismo para explorar remite a la adaptación de los mecanismos actualmente existentes en los países para los trabajadores por cuenta propia y en formas atípicas de empleo para permitir el acceso a los trabajadores de plataformas a la protección social. Se trata de un mecanismo que puede operar de manera complementaria, cuando se defina un estatus de trabajador independiente para los trabajadores de plataformas, o bien, aplicado mientras se está en el proceso de definición legal del estatus laboral.

Estos mecanismos han sido sistematizados en investigaciones recientes a nivel global (Behrendt y Nguyen, 2018; Behrendt, Nguyen y Rani, 2019; Rodríguez Fernández, 2020; Spasova y otros, 2017). Su análisis ha sido profundizado ante los impactos de la pandemia, aprendiendo a partir de las adaptaciones que se identificaron entonces en instrumentos contributivos existentes (Spasova, 2021). Esta situación ha sido también identificada en el caso de América Latina en particular, con respecto a la flexibilización y adaptación de mecanismos que permitieron ampliar la cobertura de los seguros de desempleo o las

⁴⁹ Véase, por ejemplo, la discusión que se genera para el caso de Francia en Daugareilh (2021b), donde la nueva legislación que reconoce la categoría de trabajadores de plataformas como parte de los trabajadores por cuenta propia aumenta los riesgos de fragmentación y disminuye la responsabilidad legal de las plataformas de proveer protección social.

licencias parentales a trabajadores que, de otro modo, habrían quedado desprotegidos, especialmente, durante el período más agudo de la pandemia (Amarante, 2022; CEPAL, 2021, 2022c; Robles y Rossel, 2021; Velásquez Pinto, 2021).

Cabe remarcar que la OIT ha propuesto como uno de los ámbitos para orientar el diálogo social a nivel nacional y global la concesión de prestaciones de seguridad social para todos los trabajadores, con resguardo a los principios de adecuación y previsibilidad de las prestaciones, incluso ampliando y adaptando, de ser necesario, los marcos políticos y jurídicos vigentes (OIT, 2008). Por ejemplo, existe un conjunto de trabajadores para los que el empleo a medio tiempo o los contratos temporarios son lo habitual y se realiza en condiciones formales, lo que puede ser adaptado a las condiciones de trabajo de plataformas.

De manera complementaria a la adaptación, es importante considerar la experiencia ya recorrida por países de América Latina con relación a la extensión de la cobertura de la protección social contributiva, en particular, en materia previsional, para trabajadores independientes. Como se revisó en el capítulo III, un conjunto de países de la región ya ha regulado la existencia de regímenes específicos para esta población, incluso mandatando la obligatoriedad de sus aportes previsionales entre quienes se ubican en determinados tramos de ingresos y, en términos generales, levantando las barreras de acceso (Gontero y Weller, 2017; Bernal, 2022). En ausencia de otro mecanismo regulatorio, el acceso de los trabajadores de plataformas a estos instrumentos podría ser contemplado, impulsado e incluso mandatado para quienes tienen determinados umbrales de ingresos.

No obstante, es preciso reconocer que persisten brechas muy importantes que requieren un abordaje decidido, particularmente para aquellos trabajadores que se ubican en las interfases entre el trabajo informal, por cuenta propia y dependiente, los que pueden haber realizado aportes previsionales durante un momento en el tiempo, pero que no logran cumplir con los períodos reglamentarios mínimos para acceder a los instrumentos de la seguridad social. Nuevamente, la adaptación de los mecanismos disponibles a las nuevas realidades laborales será fundamental.

- iii) En ambos casos, es importante fortalecer la institucionalidad vinculada a los aspectos de regulación, seguimiento, control y monitoreo sobre la situación de los trabajadores de plataformas y el reconocimiento que en materia de protección social se le brinde. Cabe destacar que el fortalecimiento de la institucionalidad social y laboral adquiere una dimensión renovada en el marco de los impactos asociados a las transformaciones en curso en el mundo del trabajo (Huepe, 2023; Robles y otros, 2023).

En síntesis, se propone fortalecer el acceso de los trabajadores en plataformas a los sistemas de protección social contributiva. Respecto de su acceso a la protección social no contributiva, este debería resguardarse en igual medida que aplica a toda la ciudadanía, en las condiciones en que ello haya sido dispuesto, si bien se aboga por la creciente integralidad entre los mecanismos contributivos y no contributivos, especialmente frente a la situación de trabajadores con bajos niveles de aporte durante su historia laboral. Es importante consignar que el acceso no contributivo no debiera ser planteado como un mecanismo subsidiario frente a la precarización en el mundo del trabajo. Asimismo, ante los cruciales resguardos de la sostenibilidad de la protección social, es clave buscar crecientes niveles de articulación y un balance fino de los incentivos para seguir ampliando la base contributiva de los sistemas de protección social (Robles y Holz, 2023; Santos García, Farías y Robles, 2023).

Sobre la base de la discusión interregional abordada en este documento y la literatura en la materia, se incluyen en el cierre algunas propuestas de medidas específicas que podrían ser consideradas en los países en el debate sobre la ampliación de la protección social a los trabajadores en

plataformas. La aplicación de estas medidas debe, no obstante, calibrarse en sus potenciales resultados de cobertura y suficiencia, con la debida atención a la sostenibilidad financiera y también, su pertinencia a las diversas ramas de la seguridad social, siendo más idóneas a los ámbitos vinculados a la protección de ingresos que, por ejemplo, a la dimensión de acceso a la salud.

- Con relación a la potencial adaptación de los instrumentos actualmente existentes en el marco de la seguridad social, se ha planteado, entre otras medidas, ajustar los períodos mínimos de contribución o los niveles mínimos de ingresos requeridos para tener acceso a las prestaciones de la protección social. Opciones planteadas en la literatura incluyen avanzar hacia la contabilización de los tiempos efectivamente trabajados, inclusive hasta el nivel de cada hora (Behrendt y Nguyen, 2018; Spasova, 2017), lo que, no obstante, puede implicar importantes esfuerzos institucionales en el monitoreo de dicha información. Calibrar las exigencias de tiempos mínimos de contribución ajustados a la nueva realidad laboral es un objetivo posible para el que ya existen experiencias en la región, y debe llevarse a cabo con apego a criterios de sostenibilidad financiera y suficiencia en las prestaciones brindadas. Por otra parte, respecto al ajuste en los niveles mínimos de ingresos (Behrendt y Nguyen, 2018; Spasova, 2017), ello puede preverse tanto para la base de ingresos requerida para realizar los aportes previsionales, atendiendo al hecho de que estos trabajadores perciben ingresos variables e inestables, como para acceder a las prestaciones. Se pueden estimar las contribuciones que deben realizarse basadas en los ingresos percibidos por tareas, lo que nuevamente demanda una mejora en los mecanismos de monitoreo y control, dado que el reporte de horas trabajadas e ingresos laborales no se encuentra sujeto a chequeo de un empleador (Álvarez y otros, 2020). Es posible también establecer mecanismos a través de los cuales el Estado complementa los aportes realizados por los trabajadores para tener acceso a una prestación⁵⁰, o bien, tendientes a permitir la acumulación de los aportes previsionales que sean efectuados a través de diversas ocupaciones, cuando ello ocurra (véase, por ejemplo, Unión Europea, 2021).
- Se requiere una mayor homogeneización de la cobertura efectiva y calidad de las prestaciones recibidas entre los diversos grupos de trabajadores. Una posibilidad para ello es revisar la definición de niveles mínimos de prestaciones en los países, por ejemplo, con respecto a los sistemas de pensiones o para el acceso al seguro de desempleo⁵¹, o bien, bajar los umbrales requeridos para el acceso a una prestación en el caso de los trabajadores a tiempo parcial (Behrendt y Nguyen, 2018; Spasova, 2017).
- Empalmar las estrategias de extensión de la cobertura en pensiones y otros seguros de los trabajadores de plataformas con las tendientes a ampliar la cobertura contributiva de los trabajadores independientes para cerrar brechas. Experiencias en esta línea incluyen el monotributo, mecanismos tendientes a hacer obligatorio los aportes previsionales para determinados grupos en esta población, esquemas de aportes complementarios entre los trabajadores y el Estado y otros tendientes a facilitar su acceso a la protección social contributiva, incluyendo esquemas de pensión proporcional⁵². Para ello, se requiere avanzar en una estrategia en la que se busque ampliar la base contributiva con sostenibilidad financiera en el presente, garantizando inmediato acceso a prestaciones clave para estos trabajadores, como el seguro de desempleo y salud, y frente a accidentes laborales, cerrando las lagunas previsionales que impactan sobre los niveles finales de las pensiones obtenidas y enfrentando las desigualdades de género asociadas. Esta estrategia debe, además, propender a empalmarse con los procesos regulatorios de esta forma de empleo y contemplar, explícitamente, la convergencia en el tiempo de las medidas adoptadas en el presente con

⁵⁰ Esta es la situación, por ejemplo, de la Pensión Rural en el Brasil y del BEPS en Colombia (véase Bernal, 2022).

⁵¹ Véase, por ejemplo, las propuestas relativas a los trabajadores a tiempo parcial en Behrendt y Nguyen (2018) y Spasova (2017).

⁵² Véase, por ejemplo, Bernal (2022) sobre el caso de las pensiones proporcionales en el Sistema Nacional de Pensiones del Perú.

aquellas que rigen para el régimen general. Esto permitirá evitar desincentivos a la contribución al régimen general y enfrentar, no solo los desafíos de cobertura, sino también de suficiencia y calidad de las prestaciones a las que acceden los trabajadores de plataformas.

- Incluir la extensión de la protección social de los trabajadores en plataformas en mecanismos existentes de simplificación de los aportes tributarios y a la seguridad social. Esto puede incluir la simplificación y acceso más fácil a la afiliación de los trabajadores y el registro virtual de las cotizaciones, la disponibilidad de mecanismos de consulta y aporte en línea y los números unificados de seguridad social, haciendo un uso virtuoso de las herramientas tecnológicas disponibles (véase Álvarez y otros, 2020; Behrendt y Nguyen, 2018; OCDE, 2018; Unión Europea, 2021). Estos mecanismos pueden jugar un papel importante para la contabilización de aportes en el caso de trabajadores con múltiples empleadores, así como para facilitar la portabilidad de las prestaciones entre territorios y países, lo que puede también impactar en incentivar su inclusión previsional. Asimismo, la tecnología puede contribuir a agilizar la identificación de las contribuciones previsionales que deben ser realizadas, al contarse con un registro de las actividades e ingresos generados (OCDE, 2018; Álvarez y otros, 2020). En este ámbito, es importante considerar las experiencias ya avanzadas en el Uruguay para los trabajadores de plataformas y, más ampliamente, en aquellos países donde se ha implementado el monotributo.

En síntesis, las reflexiones acá abordadas buscan contribuir al esfuerzo de avanzar en el fortalecimiento de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes en América Latina y el Caribe, con crecientes sinergias entre las políticas de protección social y las de inclusión y formalización laboral. Se requiere avanzar en estrategias que no solamente visibilicen la situación particular de los trabajadores de plataformas, sino que la conciben como una oportunidad para afrontar los desafíos que enfrenta el conjunto de trabajadores en formas atípicas de empleo (Behrendt y Nguyen, 2018; Behrendt, Nguyen y Rani, 2019) y nuevas expresiones de la informalidad. Esto es aún más importante en un contexto de profundas transformaciones tecnológicas y en el mundo del trabajo.

Algunos elementos transversales a considerar son, en primer lugar, la debida atención que debe brindarse a las importantes desigualdades en el mercado laboral, incluyendo la dimensión de género. Es preciso que esta perspectiva esté presente a la hora de evaluar la potencial adaptación de instrumentos existentes en el marco de las estrategias que se diseñen para atender la problemática expuesta en este documento. Esto también redundará en la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social. La formalización de los trabajadores informales aumenta las contribuciones sociales totales relativas al PIB, principalmente a través del incremento de contribuciones a los sistemas de pensiones (Álvarez y otros, 2020).

En este proceso cabe enfatizar la centralidad de seguir impulsando esfuerzos para fortalecer los sistemas de protección social en su conjunto y, en particular, el acceso a la protección social contributiva y los instrumentos de la seguridad social, como ha sido plasmado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Estos principios incluyen la universalidad, considerando a todos los trabajadores en todas las formas de empleo, la integralidad en la cobertura frente a todos los riesgos sociales, la suficiencia de las prestaciones, la sostenibilidad financiera, la solidaridad y la redistribución del ingreso, de manera de generar un nivel adecuado de protección social (Arenas de Mesa, 2019). En la discusión sobre los trabajadores de plataformas, la Unión Europea (2021) ha enfatizado también la centralidad de los principios de redistribución, equivalencia, proporcionalidad y sostenibilidad de las prestaciones, de modo de brindarles cobertura formal en las diversas ramas de la seguridad social, cobertura efectiva, suficiencia y transparencia en este acceso. Este proceso demandará seguir fortaleciendo la institucionalidad social, laboral y previsional en los países con el horizonte de no dejar a nadie atrás en el ejercicio de su derecho a la protección social.

Bibliografía

- Abramo, L. (2021), "Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina", Serie Políticas Sociales, N° 240 (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- Aibar, J. (2019), "El trabajo en las plataformas digitales. Relación con los sistemas de seguridad social". Tesorería General de la Seguridad Social, Madrid. Comisión Técnica de Recaudación y Cobranza de Cotizaciones. Foro Mundial de la Seguridad Social 33ª Asamblea General de la AISS.
- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social) (2012), "Manual sobre la extensión de la cobertura de seguridad social a los trabajadores por cuenta propia (Extensión de la seguridad social)". Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Álvarez, F. y otros (2020), "RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad". Caracas: CAF. Disponible [en línea] <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>.
- Amarante, V. (2022), "Fortalecimiento de los sistemas de protección social de la región: aprendizajes a partir de la pandemia de COVID-19", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amarante, V. y R. Arim (Eds.) (2015), Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2019), Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A., Robles, C. y J. Vila (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa).
- Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/143). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Azuara, O., L. Carmona y C. Rodríguez (2022), "La regulación del trabajo en plataformas en Chile: ¿nuevo paradigma para la región?", *Factor Trabajo*, División de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible [en línea] <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/la-regulacion-del-trabajo-en-plataformas-en-chile-nuevo-paradigma-para-la-region/>.
- Azuara, O., S. González y L. Keller (2019), "¿Quiénes son los conductores que utilizan las plataformas de transporte en América Latina? Perfil de los conductores de Uber en Brasil, Chile Colombia y México", División de Mercados Laborales SCL/LMK, IDB-TN-1779, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (2019), *La naturaleza cambiante del trabajo. Informe sobre el desarrollo mundial*. Grupo Banco Mundial, Washington.
- Bastagli, F., y A. Hunt (2020), "Social protection and the future of work: A gender analysis", Working Paper 590, Overseas Development Institute.
- Behrendt, C. y Q. A. Nguyen (2018), "Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work", ILO Future of Work research paper series No. 1, Geneva: International Labour Office.
- Behrendt, C., Q. A. Nguyen y U. Rani (2019), "Social Protection Systems and the Future of Work: Ensuring Social Security for Digital Platform Workers". *International Social Security Review* 72 (3), pp. 17–41.
- Bensusán, G. (2020), "Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México", Serie Macroeconomía del desarrollo N° 203 (LC/TS.2020/28). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berg, J. y otros (2019), *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*. Ginebra, OIT.
- Berg, J. (2016), "Income security in the on-demand economy: findings and policy lessons from a survey of crowdworkers". International Labour Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch. - Geneva: ILO, 2016 (Conditions of work and employment series; No. 74).
- Bernal, N. (2022), "Opciones para expandir la cobertura contributiva de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/104). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bertranou, F. (coord) (2009), "Trabajadores independientes y protección social en América Latina", Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, ISBN 978-92-2-323175-0.
- Boeri, T. (2011), "Institutional Reforms and Dualist in European Labor Markets," en D. Card y O. Ashenfelter (eds.): *Handbook of Labor Economics*, vol. 4B, Elsevier.
- Bonhomme, M., A. Arriagada y F. Ibáñez (2020), "La otra primera línea: COVID-19 y trabajadores de plataformas digitales", CIPER, 2 de abril de 2020. Disponible [en línea] <https://ciperchile.cl/2020/04/02/la-otra-primer-a-linea-covid-19-y-trabajadores-de-plataformas-digitales/>.
- Bosch, M., C. Pagés y R. Lipani (2018), *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe, ¿Una gran oportunidad para la región?*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad (LC/SES.39/3-P)*. Santiago, publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2022b), *Balance Preliminar de las Economías 2022 (LC/PUB.2022/18-P/Rev.1)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2022c), *Panorama Social de América Latina 2021 (LC/PUB.2021/17-P)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2021), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2020a), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2020b), *El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe especial COVID-19 N° 3*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2020c), *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe especial COVID-19 N° 2*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2019a), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional (LC/CDS.3/3)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- _____ (2019b), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2018), *Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital* (LC/CMSI.6/4). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2012), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2007), *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina internacional del Trabajo) (2021), *"Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina"*, N° 24 (LC/TS.2021/71). Santiago.
- _____ (2019), *"Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral"*, N° 20 /LC/TS.2019/31, Santiago.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaini, J. C. y D. Morán (2014), *"Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay"*, Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe.
- Comisión Europea (2023), *The future of social protection and of the welfare state in the EU*, Publications Office of the European Union. Disponible [en línea] <https://data.europa.eu/doi/10.2767/35425>.
- _____ (2021), *The European pillar of social rights action plan*. Disponible [en línea] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en.
- Daugareilh, I. (2021a), *"Introduction: Social protection for digital platform workers in Europe"*, Volume 74, Issue 3-4, Special Issue: Social protection for digital platform workers in Europe.
- _____ (2021b), *"Social protection and the platform economy: The anomalous approach of the French legislator"*, Volume 74, Issue 3-4, Special Issue: Social protection for digital platform workers in Europe.
- Deraeve, P., M. Rogiers y M. Segart (2022), *"Employment and social protection for platform workers: Recent developments and trends"*, Technical Commission on Employment Policies and Unemployment Insurance, National Employment Office; Belgium.
- Durán Valverde, F. y otros (2013), *"Innovations in extending social insurance coverage to independent workers: Experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay"*, ESS Document No. 42 (ILO).
- ECAF (2019), *"Percepciones de los latinoamericanos sobre los sistemas de pensiones, salud y cuidados y el avance tecnológico en el mercado laboral"*. Disponible [en línea] <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1646>.
- Echeverría, M. (2019), *"Uber Eats y Rappi aumentan la formalidad, pero agudizan la precariedad laboral en México"*, EL CEO 2019. Disponible [en línea] <https://elceo.com/economia/uber-eats-y-rappi-aumentan-la-formalidad-pero-agudizan-la-precariedad-laboral-en-mexico/>.
- Eurofound (2020), *New forms of employment: 2020 update*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- _____ (2018), *Employment and working conditions of selected types of platform work*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- _____ (2017), *Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- _____ (2015), *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Farías, C. (2021), *"Movilización, sindicalización, y medidas de protección hacia trabajadores de plataformas digitales de países latinoamericanos en el contexto del COVID-19"*, Nota Técnica. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Forde, C. y otros (2017), *The social protection of workers in the platform economy*, Rep. PE 614.184. Euro. Parliam., Brussels. Disponible [en línea] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614184/IPOL_STU\(2017\)614184_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614184/IPOL_STU(2017)614184_EN.pdf).

- Frey, C. B. y M. A. Osborne (2017), *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, *Technological forecasting and social change*, 114, 254-280.
- Goldin, A. S. (2020), "Los trabajadores de plataforma y su regulación en la Argentina", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/44)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gontero, S. y J. Weller (2018), "Protección social para trabajadores por cuenta propia", en Salazar-Xirinachs y Chacaltana (eds), *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC.
- Gontero, S. y J. Weller (2017), "Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina", *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 189 (LC/TS.2017/69)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huepe, M. (ed.) (2023a), "Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- _____ (2023b), "Desafíos y recomendaciones para la inclusión laboral de la población afrodescendiente", en *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Hunt, A. y E., Samman (2019), "Gender and the gig economy: critical steps for evidence-based policy", *Working Paper*, ODI.
- Huteau, G. y G. Bonnand (2016), *ESPN thematic report on access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: France* (Brussels, European).
- Huws, U. y otros (2017), *Work in the European gig economy: Research results from the UK, Sweden, Germany, Austria, the Netherlands, Switzerland and Italy*, *Foundation of European Progressive Studies and UNI Europa*, Brussels.
- ISSA (2016), "10 desafíos mundiales para la seguridad social", *Asociación Internacional de la Seguridad Social*".
- Jahn, E. y D. Pozzoli (2013), "The pay gap of temporary agency workers – Does the temp sector experience pay off?", *Labour Economics*, Vol 24, pp. 48-57.
- Kahn, L. (2013), "The structure of the permanent job wage premium: Evidence from Europe", *IZA Discussion Paper No. 7623*, Bonn.
- Kilhoffer, Z. (2021), "State-of-the-art. Data on the platform economy", *Deliverable n°12.3*, Leuven, InGRID-2 project 730998 - H2020.
- Lassébie, J. y G. Quintini (2022), "What skills and abilities can automation technologies replicate and what does it mean for workers?: New evidence". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 282, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/646aad77-en>.
- Machado, S. y A. Zanoni (organizadores) (2022), "O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos", *UFPR, Clínica Direito do Trabalho: Curitiba*.
- Madariaga, J. y otros (2020), "Covid-19: Estrategias de adaptación en la economía de plataformas".
- Madariaga, J. y otros (2019), "Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?", *CIPPEC-BID - OIT*. Buenos Aires.
- Maurizio, R. (2022), "Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina y el Caribe", *Nota Técnica, Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe*, OIT. 2022.
- _____ (2016), "Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial", *Serie de condiciones de trabajo y empleo N° 76*, OIT.
- Morris, P. (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).
- Naciones Unidas (2018), "Afrontar las desigualdades y los obstáculos a la inclusión social a través de políticas fiscales, salariales y de protección social. Informe del Secretario General", *Comisión de Desarrollo Social, 57° Período de Sesiones (E/CN.5/2019/3)*, Consejo Económico y Social.
- Novick, M. (2018), "El mundo del trabajo. Cambios y desafíos en materia de inclusión", *serie Macroeconomía del desarrollo, N° 187 (LC/TS.2017/37)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41590/1/S1700433_es.pdf.

- _____ (2017), "Metodologías aplicadas en América Latina para anticipar demandas de las empresas en materia de competencias técnicas y profesionales", serie Macroeconomía del desarrollo, N° 187 (LC/TS.2017/37). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41590/1/S1700433_es.pdf.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>.
- _____ (2018), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?*, OECD Publishing, Paris. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, International Labour Office, Geneva.
- _____ (2019^a), "Trabajar para un futuro más prometedor", Ginebra, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo.
- _____ (2019b), "Servicios de entrega de productos a domicilio a través de plataformas digitales en Argentina: situación actual y recomendaciones de política", Buenos Aires, Oficina de País de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la Argentina (inédito).
- _____ (2018a), "Informality and non-standard forms of employment", International Labour Organization.
- _____ (2018b), "Panorama Laboral de América Latina y el Caribe". Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Lima.
- _____ (2017), "World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals", Geneva.
- _____ (2016), "Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects", International Labour Organization, Geneva.
- _____ (2014), "Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay".
- _____ (2008), "Declaration on Social Justice for a Fair Globalization". Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_099766.pdf.
- _____ (2006), "Recommendation concerning the employment relationship, R198 - Employment Relationship Recommendation, 2006", No. 198. Disponible [en línea] <https://www.ilo.org/legacy/english/inwork/cb-policy-guide/employmentrelationshiprecommendationno198.pdf>.
- _____ (1994), C175 - Part-Time Work Convention, 1994 (No. 175). Disponible [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C175.
- Pesole, A., y otros (2018), *Platform workers in Europe: Evidence from the COLLEEM survey*, Joint Research Centre, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- PWC (PricewaterhouseCoopers) (2016), *Assessing the Size and Presence of the Collaborative Economy in Europe*, PricewaterhouseCoopers, London.
- Robles, C. y R. Holz (coords.) (2023), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", Serie políticas sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", Documentos de Proyectos, (LC/TS.2021/135). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles y otros (2023), "Apuestas estratégicas hacia el futuro de la protección social: avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", en Robles y Holz (coords.), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", Serie de Políticas Sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Rodríguez Fernández, M. L. (2020), "Protección social para los trabajadores de la economía de plataforma: propuestas para aliviar su vulnerabilidad", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, N° 57. ISSN-e 1696-9626.
- _____ (2019), "Calificación jurídica de la relación que une a los prestadores de servicios con las plataformas digitales", *Plataformas digitales y mercado de trabajo* (pp.57-90), Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, España.
- Santos García, R., C. Farías y C. Robles (coords.) (2023), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/27/Corr.1). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Spasova, S. y otros (2022), "Social protection for atypical workers during the pandemic", ETUI: European Trade Union Institute.
- _____(2017), "Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: A study of national policies", Brussels, European Commission.
- Unión Europea (2021), "Improving working conditions in platform work". Disponible [en línea]: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&newsId=10120&langId=en>.
- _____(2020), "The Platform Economy and Precarious Work", Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Directorate General for Internal Policies.
- Vega, J. R (2019), "Investigación sobre el trabajo de plataformas digitales bajo demanda y su acceso a la seguridad social en la legislación y programas sociales en la región". Informe proyecto de práctica profesional presentado a la Escuela de Gobierno y Gestión Pública, mimeo.
- Velásquez Pinto, M. D. (2021), "La protección ante el desempleo: medidas aplicadas durante la crisis del COVID-19", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/214). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2023), "Principales tendencias globales y su impacto en la inclusión laboral" en Huepe (ed.), "Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2017), "Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales", Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 190 (LC/TS.2017/76). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J., y otros (2019), "Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo", serie Macroeconomía del desarrollo, N° 201 (LC/TS.2019/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El surgimiento del trabajo en plataformas digitales es un fenómeno reciente y en rápido crecimiento, enmarcado en un proceso de acelerados cambios del mercado laboral y transformaciones tecnológicas. En este contexto, se presentan desafíos importantes para la protección social de los trabajadores de plataformas digitales, ante el déficit de regulación de las relaciones laborales que esta inserción genera y su estrecho vínculo con la alta informalidad presente en la región. Las respuestas a estos desafíos deben incluir en primer lugar elementos normativos. En el debate internacional se ha considerado la generación de marcos específicos para este tipo de trabajadores y la adaptación y extensión de mecanismos de protección social, entre otros aspectos. En la formulación de políticas dirigidas a estos trabajadores es clave considerar cuestiones vinculadas con la sostenibilidad de los sistemas de protección social y no exponer a estos a una mayor fragmentación. En este documento, se estudia la naturaleza del trabajo en plataformas de tareas de ejecución local, se examina la situación y composición del sector tanto en países europeos como de América Latina y se analiza la forma en que los sistemas de protección social pueden enfrentar de manera más resiliente los desafíos en este ámbito.